



PAULA CRISTINA PINHEIRO TEIXEIRA

**RUMO A UMA POLÍTICA COMUM DE ASILO MAIS HUMANA,  
EQUITATIVA E EFICAZ: REFORMA DO REGULAMENTO DE  
DUBLIN III**

Dissertação com vista à obtenção do grau de  
Mestre em Direito Internacional e Europeu

Orientador/a:

Doutora Ana Rita Gil, Professora Convidada da Faculdade de Direito da  
Universidade Nova de Lisboa

Março de 2020

## **DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO**

Declaro que o texto da presente dissertação é da minha exclusiva autoria e que todas as citações se encontram devidamente referenciadas. Tenho consciência de que a utilização de contribuições ou elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 5 de março de 2020

## **DECLARAÇÃO DE CARACTERES**

Declaro que o corpo da presente dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de 254.664 caracteres.

Lisboa, 5 de março de 2020

## AGRADECIMENTOS

Um especial obrigado à minha orientadora, Prof. Doutora Ana Rita Gil, por tão bem me ter guiado no trilhar deste percurso. A ela agradeço a paciência sem fim, a cuidada revisão e o acompanhamento sempre profissional e amigo.

Aos meus familiares de convivência mais próxima, que, felizmente, são mais do que aqueles que posso contar pelos dedos, e que, por isso, não vou aqui enumerar. É vosso o meu coração! Agradeço particularmente ao meu pai, à minha avó e ao meu tio pelo apoio incondicional, por todo o amor e carinho e, acima de tudo, por tudo aquilo que sacrificaram para que hoje pudesse chegar aqui.

Aos meus amigos, especialmente aos que partilharam esta aventura comigo, e àqueles que ainda mal sonham com a viagem em que estão prestes a embarcar. Obrigada por me ajudarem a manter a sanidade mental!

Por fim, agradeço ao ‘Oceano Pacífico’ (RFM) e ao mítico João Chaves, por me proporcionaram músicas calmas a qualquer hora do dia.

Sem estes, seria um pouco menos realizada, um pouco menos feliz.

## MODO DE CITAR E OUTRAS CONVENÇÕES

1. A primeira citação conta com os seguintes elementos: APELIDO, Primeiros nomes, *Título da Obra*, Edição, Local de Publicação: Editora, Ano de Publicação. Serão acrescentados quaisquer outros elementos que se julguem convenientes. Nas citações seguintes, apenas será feita menção ao nome do autor e às primeiras palavras do título da obra.
2. As transcrições de obras estrangeiras serão realizadas em língua portuguesa, assumindo a autora a exclusiva responsabilidade pela tradução.
3. Os artigos de publicações em série serão citados do seguinte modo: APELIDO, Primeiros nomes, “Título do artigo”, *Título da publicação em série*, Volume (Número), Ano de publicação.
4. Os recursos bibliográficos obtidos através da internet, serão citados através da menção do autor (ou entidade responsável pela publicação) e do título do conteúdo publicado. Por motivos de economia textual, a menção ao sítio de internet de onde o recurso foi retirado e a respetiva data de consulta serão incluídos apenas na lista de bibliografia. O mesmo valerá para os artigos publicados em revistas eletrónicas.
5. A primeira citação de documentos das instituições europeias conterá: Número do Documento, “Nome” e Data. Nas citações seguintes, faremos apenas menção ao número do documento.
6. As referências jurisprudenciais são identificadas por referência à data, ao nome do caso e ao número do processo ou queixa.
7. A utilização de aspas servirá para destacar uma determinada expressão, terminologia específica, ou da nossa autoria. Os estrangeirismos e as referências jurisprudenciais surgem destacados a itálico.
8. O termo “requerente de asilo” deverá ser interpretado no sentido lato, de modo a incluir todos os tipos de proteção internacional previstos na Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011.
9. A presente dissertação respeita o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho.

## LISTA DE ABREVIATURAS

|              |  |
|--------------|--|
| AA.VV.       | Autores vários   |
| Ac.          | Acórdão  |
| ACNUR        | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  |
| al. / als.   | alínea / alíneas   |
| art. / arts. | artigo / artigos   |
| c.           | contra   |
| ca.          | cerca  |
| CDFUE        | Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia  |
| CEE          | Comunidade Económica Europeia  |
| CESE         | Comité Económico e Social Europeu  |
| CEDH         | Convenção Europeia dos Direitos Humanos  |
| Cf.          | Conferir   |
| coord.       | coordenação  |
| Doc.         | Documento  |
| ed.          | editado por  |
| EASO         | <i>European Asylum Support Office</i> (Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo)                |
| ECRE         | <i>European Committee on Refugees and Exiles</i> (Conselho Europeu para os Refugiados e os Exilados) |
| ELSJ         | Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça   |
| EM           | Estados-Membros  |
| Ibid.        | Ibidem   |
| JO           | Jornal Oficial da União Europeia   |
| n.º/n.ºs     | número / números   |
| OIM          | Organização Internacional para as Migrações  |
| ONGs         | Organizações Não Governamentais  |
| ONU          | Organização das Nações Unidas  |
| p. / pp.     | página / páginas   |
| p. ex.       | por exemplo  |
| SECA         | Sistema Europeu Comum de Asilo   |

|      |   |
|------|---|
| TEDH | Tribunal Europeu dos Direitos do Homem          |
| TFUE | Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia |
| TJUE | Tribunal de Justiça da União Europeia           |
| TUE  | Tratado da União Europeia                       |
| UE   | União Europeia                                  |
| V.   | Ver   |
| Vol. | Volume  |
| §    | Parágrafo                                       |

## RESUMO

A chegada descontrolada de migrantes e requerentes de asilo à Europa, em meados de 2015, veio expor os graves problemas na conceção e aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo, evidenciando a sua necessidade de reforma. Em resposta ao desafio migratório, a União Europeia embarcou num processo amplo de reforma destinado a reestruturar as suas políticas de asilo e imigração, tomando como prioritária a reforma do Regulamento de Dublin III, cuja aplicação resulta numa distribuição desproporcionada de requerentes de asilo entre os Estados-Membros e compromete, de forma grave, os direitos e as garantias fundamentais daqueles que buscam refúgio. Neste contexto, a Comissão apresentou, em maio de 2016, uma proposta legislativa no intuito de reformular as normas de Dublin à luz do princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, procurando, ao mesmo tempo, tornar o sistema mais eficiente e capaz de dar uma resposta adequada às necessidades daqueles que a ele recorrem. Vulgarmente conhecida como “Dublin IV”, é esta proposta de regulamento que nos propomos a analisar na presente dissertação. Pretendemos, mais concretamente, estudar as mudanças visadas à luz de dois objetivos essenciais: o de garantir uma partilha justa de responsabilidades entre Estados-Membros e o de salvaguardar os direitos e as garantias fundamentais dos requerentes de asilo. Neste ponto, avançamos recomendações no sentido de melhorar a proposta sob análise e sugerimos, por fim, a implementação de medidas noutros domínios no sentido de tornar a política comum de asilo mais humana, equitativa e eficaz.

**Palavras-chave:** Crise Migratória, Proteção Internacional, Sistema Europeu Comum de Asilo, Regulamento de Dublin III, Dublin IV.



## ABSTRACT

The unprecedented arrival of migrants and asylum-seekers in Europe, in mid-2015, revealed severe problems in the design and application of the Common European Asylum System, highlighting its need for reform. In response to the migratory challenge, the European Union embarked on a comprehensive process of reform aimed at restructuring its asylum and migration policies, pointing as a priority to the reform of the Dublin III Regulation, the application of which results in a uneven distribution of asylum-seekers amongst Member States and seriously compromises the fundamental rights and guarantees of those seeking refuge. Against this background, the Commission presented, in May 2016, a legislative proposal aimed at recasting the Dublin rules in the light of the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities, seeking to improve the efficiency of the system and render it more capable of providing an adequate response to the needs of those who turn to it. Commonly known as “Dublin IV”, this is the draft regulation that we seek to analyze in the current dissertation. More specifically, we intend to study the proposed changes in the light of two essential goals: that of ensuring a fair sharing of responsibilities between Member States and that of safeguarding the fundamental rights and guarantees of asylum-seekers. On this topic, we make recommendations to improve the proposal under analysis and, ultimately, suggest the implementation of measures in other areas in order to render the common asylum policy more humane, equitable and effective.

**Keywords:** Migration Crisis, International Protection, Common European Asylum System, Dublin III Regulation, Dublin IV.

*São uma massa anónima amontoada em barcos; naufragados, ou de olhos perdidos na chegada a um ponto de acolhimento, enchem de imagens dramáticas as televisões, acordam emoções e palavras piedosas que num soluço brotam, suavizando consciências momentaneamente perturbadas. Mas não têm nome, não dormem na cama dos nossos filhos.*

– Rosário Gambôa, “O confortável limbo da abstração”,  
artigo de opinião publicado no JN, 14 de julho de 2017

## **INTRODUÇÃO**

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) é um quadro jurídico de proteção avançado a nível regional, que tem o potencial de influenciar o regime internacional de proteção a refugiados<sup>1</sup>. Não obstante, os principais instrumentos que o assistem impedem o seu desenvolvimento, desacreditando a realização de um espaço de proteção e de solidariedade digno desse nome. O sistema de Dublin, considerado por muitos como o seu pilar fundamental, apresenta graves deficiências que, por um lado, impedem a partilha equitativa de responsabilidades e a solidariedade efetiva entre Estados-Membros (EM) e, por outro, um nível de proteção adequado aos requerentes de asilo, que hoje nos chegam em grande número.

A chegada descontrolada de migrantes e requerentes de asilo à Europa em 2015 evidenciou a existência de lacunas na conceção e aplicação do Regulamento de Dublin III, que estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Na maioria dos casos, a responsabilidade é atribuída com base no critério da entrada irregular, o que cria profundas desigualdades entre EM no que toca ao acolhimento de refugiados. Por outro lado, é nítida a divergência entre os vários sistemas de asilo nacionais, tendo em conta a existência de taxas de reconhecimento e de condições de acolhimento bastante distintas, que incentivam os requerentes de asilo à evasão das normas de Dublin, tornando-os mais vulneráveis.

Tornou-se, assim, manifesta a necessidade de reformar o sistema à luz dos objetivos da solidariedade e do respeito pelos direitos humanos dos refugiados. Neste contexto, e à semelhança do que tinha já sucedido anteriormente, a Comissão apresentou, em maio e junho de 2016, uma série de propostas legislativas com o intuito de reformar o acervo comunitário em matéria de asilo, incluindo a proposta de Regulamento “Dublin IV”, que será analisada no decorrer do presente trabalho. Este versará, grosso modo, sobre a reformulação do Regulamento de Dublin III, estudando-se, para o efeito, as implicações das alterações propostas ao referido instrumento legislativo. Neste ponto, adiantam-se algumas recomendações no sentido de melhorar a proposta de reforma sob análise,

---

<sup>1</sup> DE BRUYCKER, Philippe & TSOURDI, Evangelia, “Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension”, AA.VV., *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Vincent Chetail, Philippe de Bruycker & Francesco Maiani (ed.), Boston: Brill Nijhoff, 2016, p. 473.

apelando-se, em contrapartida, à procura de alternativas ao atual sistema de atribuição de responsabilidades. Considerando o objetivo último de estabelecer, a longo prazo, uma política comum de asilo mais sólida e sustentável, que tome em consideração tanto os interesses dos EM, como os dos requerentes de asilo, é sugerida a concretização de medidas noutros domínios, a ser desenvolvidas a par com os esforços de reforma de Dublin.

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. O primeiro pretende enquadrar o leitor na política comum de asilo, abordando, para o efeito, a concretização do sistema comum de asilo e os seus principais instrumentos jurídicos. Segue-se uma abordagem mais detalhada ao Regulamento de Dublin III, procurando-se entender a sua razão de ser e objetivos. O segundo capítulo evidencia a desadequação do atual sistema de Dublin no contexto da presente crise migratória: primeiro, porque conduz a uma pressão migratória desproporcionada sobre os Estados fronteiriços e, segundo, porque é incapaz de responder, de forma justa e coordenada, às necessidades de proteção daqueles que vão chegando. O terceiro capítulo trata da análise da proposta de Regulamento “Dublin IV”, que se apresenta como forma de corrigir as deficiências estruturais do sistema evidenciadas pela crise migratória. No quarto e último capítulo avançam-se algumas recomendações e sugestões no sentido de aprimorar a proposta de regulamento. Sugere-se também a implementação de outras medidas, nomeadamente no que diz respeito à criação e ao reforço de vias de acesso legais, mediante a criação de um quadro permanente em matéria de reinstalação e a concessão de vistos humanitários.

## CAPÍTULO 1: O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

O asilo<sup>2</sup> é um direito fundamental consagrado no art. 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE)<sup>3</sup>, segundo o qual: “É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [...]”<sup>4</sup>. Com efeito, toda a pessoa que sofre perseguição ou ofensa grave no seu país de origem tem direito a solicitar asilo e a sua concessão pelos EM é obrigatória a todo e qualquer nacional de país terceiro que preencha as condições estabelecidas pela Diretiva relativa ao estatuto de proteção internacional (doravante Diretiva “Qualificação”)<sup>5</sup>. A União Europeia integrou na sua ordem jurídica o conceito de refugiado da Convenção de Genebra de 1951, mas criou também uma outra categoria, mais abrangente, de beneficiários de proteção internacional. A figura da proteção subsidiária<sup>6</sup> emerge da necessidade de “dar resposta a situações de urgente e grave necessidade de proteção” excluídas do âmbito de aplicação da Convenção, como é o caso de “situações de fuga de conflitos armados, internos e internacionais” e de situações “de violação sistemática de direitos humanos” que são, hoje, cada vez mais frequentes<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Referimo-nos aqui a um asilo *latu sensu*, que abrange os refugiados no sentido convencional, mas também outras pessoas carecidas de proteção internacional que não podem ser definidas como refugiadas ao abrigo da Convenção de Genebra de 1951.

<sup>3</sup> V. GORTÁZAR, Cristina, “Artigo 18º - Direito de Asilo”, AA.VV., *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Alessandra Silveira & Mariana Canotilho (coord.), Almedina, 2013, pp. 232-243.

<sup>4</sup> Paradoxalmente, a Convenção de Genebra não consagra o direito de asilo, apenas o direito ao *non-refoulement* (art. 33.º).

<sup>5</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.

<sup>6</sup> Nos termos do art. 2.º, al. g) da Diretiva “Qualificação”, um nacional de um país terceiro ou um apátrida é elegível para proteção subsidiária quando existe um risco comprovado de este vir a sofrer ofensas graves aos seus direitos fundamentais, caso volte ao seu país de origem ou de residência habitual. Sobre o que constitui uma ofensa grave, v. art. 15.º da Diretiva. Neste sentido, v. também: Ac. do TJUE de 17 de fevereiro de 2009, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, processo C-465/07.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, “Introdução ao Direito de Asilo”, AA.VV., *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária - 2ª edição*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017, pp. 47-48. Sobre este ponto, a autora refere ainda que “A proteção subsidiária é a forma de dar resposta à consciência [...] de que, apesar da sua abrangência, a Convenção de Genebra é insuficiente para cobrir todas as situações de carência efetiva de proteção internacional.”, p. 55.

O direito de asilo implica também a proibição da devolução das pessoas carecidas de proteção internacional para o país onde possam ser perseguidas ou submetidas a tratamentos desumanos ou degradantes<sup>8</sup>. O princípio do *non-refoulement* tem consagração no art. 78.º, n.º 1, do TFUE, cuja formulação faz notar a importância deste princípio no enquadramento da política comum de asilo da UE: “A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão [...]”. O direito ao *non-refoulement* é expressamente garantido pelo art. 19.º da CDFUE<sup>9</sup>, que proíbe as expulsões coletivas<sup>10</sup> e que prevê que “Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”<sup>11</sup>. O art. 19.º da Carta, assim como o art. 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)<sup>12</sup>, consagram um direito absoluto e não pode, por isso, conhecer derrogações<sup>13</sup>.

### **1.1. O asilo na União Europeia: concretização do SECA**

O Tratado de Maastricht (1993) vem integrar a cooperação intergovernamental existente em matéria de asilo no quadro institucional da UE, contudo, é o Tratado de Amesterdão (1999) que atribui novas competência às instituições europeias, no sentido de lhes permitir elaborar textos legislativos na matéria<sup>14</sup>, impulsionando, desta forma, o desenvolvimento do processo de

---

<sup>8</sup>GIL, Ana Rita, “40 anos de Direito Constitucional de Asilo: Origens e Novos Caminhos de um Direito Fundamental”, *JULGAR*, Coimbra: Coimbra Editora, n.º 29 (maio-agosto, 2016).

<sup>9</sup> V. GIL, Ana Rita, “Artigo 19º - Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição”, AA.VV., *Carta dos Direitos Fundamentais...*, pp. 244-254.

<sup>10</sup> Art. 19.º, n.º 1.

<sup>11</sup> Ibid., n.º 2.

<sup>12</sup> Segundo o qual, “Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.”. Quando comparado ao art. 3.º da CEDH, o art. 19.º da Carta confere uma proteção mais ampla ao abranger ainda a pena de morte.

<sup>13</sup> GIL, Ana Rita, “Artigo 19º - Proteção em caso de afastamento...”, p. 253. A autora sublinha ainda que “a proteção concedida por estes normativos acaba por ser mais ampla que a conferida pela Convenção [...], cujo n.º 2 do artigo 33º permite afastar a proibição da repulsão se existirem razões sérias para se considerar o refugiado um perigo para a segurança do país onde se encontra ou se este, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por crime particularmente grave, constituir uma ameaça para a comunidade do país”.

<sup>14</sup> PARLAMENTO EUROPEU, “Fichas temáticas sobre a União Europeia: Política de Asilo” [Em linha].

harmonização<sup>15</sup>. No sentido de estabelecer um espaço de liberdade, segurança e justiça, o art. 63.º previa a adoção, num prazo de cinco anos, de uma série de medidas em matéria de asilo, incluindo a adoção de critérios e mecanismos para determinar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo, e de normas mínimas em matéria de acolhimento, qualificação para proteção internacional, e procedimento para a concessão e retirada do estatuto de refugiado. Esta situação deu origem à “primeira fase” do SECA, que compreendeu o período 1999-2004<sup>16</sup>.

A “segunda fase” do SECA foi adotada no seguimento da entrada em vigor do Tratado de Lisboa<sup>17</sup>, instrumento que veio colocar a tónica na adoção de um procedimento comum de asilo e de um estatuto uniforme de proteção<sup>18</sup>. A instituição de um sistema comum de asilo deixou de ser um objetivo político geral e passou a ser um dever jurídico específico, vinculativo para todos os EM e instituições da UE<sup>19</sup>. Face ao objetivo de “assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas [...] na passagem das fronteiras internas”<sup>20</sup>, impôs-se a necessidade de uniformizar as regras comunitárias pertinentes ao tratamento de nacionais de países terceiros<sup>21</sup>. Assim, nos termos do art. 78.º, n.º 1 do TFUE, compete à União desenvolver “uma política comum de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária”, pautada pelos objetivos de conceder proteção internacional a quem dela necessite e garantir a observância do princípio da não repulsão<sup>22</sup>. O n.º 2 do mesmo artigo trata de medidas a adotar pela União para a concretização dessa política, servindo, assim, de base jurídica para a concretização da “segunda fase” do SECA. Por força deste artigo, a União é incumbida de estabelecer: um estatuto uniforme de asilo e de proteção subsidiária (als. a) e b)), um sistema que vise a proteção temporária das pessoas

---

<sup>15</sup> CHETAIL, Vincent, “The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?”, AA.VV., *Reforming the Common European Asylum System...*, pp. 10-11.

<sup>16</sup> Para um contexto mais pormenorizado da concretização do SECA e uma análise mais detalhada das suas fases, v., p. ex., VITORINO, António, “O futuro da política de asilo na União Europeia”, *Themis*, ano II, n.º 3, 2001. DE BRUYCKER, Philippe & TSOURDI, Evangelia, “Building the CEAS...”, pp. 474-487.

<sup>17</sup> As propostas para a segunda fase do SECA foram avançadas pela Comissão em 2008-2009, mas as negociações prosseguiram de forma lenta.

<sup>18</sup> Objetivos que o Programa de Estocolmo veio posteriormente reafirmar. V. JO C 115, 4.5.2010, ponto 6.2.

<sup>19</sup> VAN OORT, Hans *et al.*, *Baseline study on access to protection, reception and distribution of asylum seekers and the determination of asylum claims in the EU*, CEASEVAL Research on the Common European Asylum System, n.º 1, 2018, p. 12.

<sup>20</sup> Art. 77.º, n.º 1, al. a) do TFUE.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, “Introdução ao Direito de Asilo”, p. 47.

<sup>22</sup> Neste sentido, v. PIÇARRA, Nuno, “Anotação e comentário ao artigo 78º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, PORTO, Manuel Lopes & ANASTÁCIO, Gonçalo, *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 403-410.

carecidas de proteção internacional em caso de afluxo maciço (al. c)), procedimentos comuns para a concessão ou retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária (al. d)), critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável (al. e)) e normas relativas às condições de acolhimento dos requerentes de asilo (al. f)). A última alínea refere-se à dimensão externa da política de asilo e prevê a cooperação da União com países terceiros para a gestão dos fluxos migratórios.

## **1.2. Principais instrumentos jurídicos**

Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o art. 78.º do TFUE serviu de base jurídica à adoção dos seguintes atos legislativos reformulados, que hoje compõem o acervo comunitário em matéria de asilo: o Regulamento de Dublin III<sup>23</sup>, o Regulamento Eurodac<sup>24</sup>, a Diretiva que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento (doravante Diretiva “Acolhimento”)<sup>25</sup>, a Diretiva relativa aos procedimentos de asilo (doravante Diretiva “Procedimentos”)<sup>26</sup> e a Diretiva “Qualificação”. À exceção da última, que vigora desde janeiro de 2012, os restantes atos legislativos entraram em vigor em julho de 2013. Devido à demora no processo de transposição das restantes diretivas, estes diplomas foram incorporados nas ordens jurídicas nacionais precisamente no auge da “crise de refugiados”<sup>27</sup>, em meados de 2015<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).

<sup>24</sup> Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação).

<sup>25</sup> Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação).

<sup>26</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação).

<sup>27</sup> Desde 2015, a UE conhece um afluxo de migrantes e refugiados sem precedentes que, na sua larga maioria, fogem da guerra e do terror na Síria e noutros países. Esta é a maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial.

<sup>28</sup> PARLAMENTO EUROPEU, “Fichas temáticas sobre a União Europeia: Política de Asilo”.



O acervo em matéria de asilo compreende ainda um outro instrumento jurídico, adotado em julho de 2001<sup>29</sup>, e que visa conceder proteção temporária em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas. A Diretiva 2001/55/CE<sup>30</sup> (doravante Diretiva “Proteção Temporária”) assume uma importância fundamental no contexto da crise migratória de 2015, já que surgiu da necessidade de tentar responder a cenários deste tipo. Durante a Guerra Civil Jugoslava (1991-2001), centenas de milhares de pessoas fugiram das suas casas, levando a que muitos EM fossem confrontados com um afluxo maciço de pessoas carecidas de proteção internacional. Neste contexto, foram estabelecidas medidas específicas para a concessão de proteção internacional a um número importante de pessoas deslocadas, sem que seja exigida uma avaliação individual das necessidades de proteção<sup>31</sup>. Apesar de a Diretiva constituir um instrumento útil de proteção imediata em casos de afluxo maciço, esta nunca foi aplicada na prática. Acreditamos que tal se deve ao caráter vago dos seus termos, bem como ao requisito de unanimidade para uma decisão no Conselho. Por se considerar ser um instrumento de proteção adequado na resposta à crise de 2015, iremos proceder à sua análise no decorrer do presente trabalho.

### **1.3. O pilar fundamental do SECA: Regulamento de Dublin III**

O sistema de Dublin<sup>32</sup> é a pedra angular mais antiga do SECA, remontando à sua “pré-história intergovernamental”<sup>33</sup>. A cooperação europeia em matéria de asilo começou em 1986, sob a forma de negociações intergovernamentais informais com vista à aprovação de convenções internacionais<sup>34</sup>. Este processo teve início pouco depois da assinatura do Acordo de Schengen relativo à supressão gradual dos

---

<sup>29</sup> A Diretiva “Proteção Temporária” foi adotada ainda durante a “primeira fase” do SECA, não tendo sido, até à data, objeto de reformulação.

<sup>30</sup> Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

<sup>31</sup> HAILBRONNER, Kay & THYM, Daniel, “Legal Framework for EU Asylum Policy”, AA.VV., *EU Immigration and Asylum Law*, Kay Hailbronner & Daniel Thym (ed.), 2.ª Edição, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016.

<sup>32</sup> O termo “sistema de Dublin” é usado no decorrer do presente trabalho para referir o Regulamento n.º 604/2013, assim como os seus instrumentos predecessores.

<sup>33</sup> MAIANI, Francesco, “The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?”, AA.VV., *Reforming the Common European Asylum System...*, p. 101.

<sup>34</sup> PEERS, Steve, “From Black Market to Constitution: The Development of the Institutional Framework for EC Immigration and Asylum Law”, AA.VV., *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Steve Peers & Nicola Rogers (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 19.

controles nas fronteiras internas, em junho de 1985<sup>35</sup>. Nem todos os EM da então CEE se mostraram recetivos à implementação de um espaço de livre circulação de pessoas, pelo que se procedeu a um acordo à margem entre os governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa<sup>36</sup>. Receando-se que a abolição dos controles nas fronteiras internas incentivasse ao *asylum shopping*, tornou-se rapidamente evidente a necessidade de adotar medidas de acompanhamento destinadas a controlar os movimentos dos requerentes de asilo no território europeu<sup>37</sup>, a fim de salvaguardar a segurança interna do conjunto. Neste contexto, procedeu-se à criação de um mecanismo de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo. Num primeiro momento, este mecanismo foi integrado na Convenção de Schengen<sup>38</sup>, aplicando-se exclusivamente aos seus Estados signatários. De modo a estender a todos os EM aquilo que fora acordado em Schengen, foi posteriormente substituído por um mecanismo equivalente consagrado na Convenção de Dublin<sup>39</sup> de 1990<sup>40</sup>.

Na sequência da comunitarização da política de asilo concretizada por Amesterdão, a Convenção de Dublin foi transformada em legislação comunitária mediante a adoção do Regulamento de Dublin II, em 2003. Este instrumento foi objeto de uma série de importantes acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)<sup>41</sup>, que apontaram para a existência de deficiências graves em termos da proteção concedida aos requerentes de asilo afetados pelo Regulamento. Reconhecendo-se a necessidade de solucionar as falhas identificadas na sua aplicação,

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Para uma análise mais detalhada da realização progressiva do ELSJ, v. PIÇARRA, Nuno, “Espaço de liberdade, segurança e justiça e “método comunitário”: Uma relação finalmente estabilizada pelo Tratado de Lisboa?”, AA.VV., *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: desenvolvimentos recentes*, Constança Urbano de Sousa (coord.), Lisboa: Edial, 2014, pp. 9-41.

<sup>37</sup> BOELES, Pieter *et al.*, *European Migration Law*, 2<sup>nd</sup> Edition, Intersentia, 2014, pp. 246-247.

<sup>38</sup> Arts. 28.º-38.º, Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controles nas fronteiras comuns.

<sup>39</sup> Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias.

<sup>40</sup> Conforme o art. 142.º, n.º 1 da Convenção de Schengen, as disposições relativas ao mecanismo em apreço seriam substituídas pelas consagradas na Convenção de Dublin, aquando da sua entrada em vigor. V. PEERS, Steve *et al.*, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, 2<sup>nd</sup> Revised Edition, Brill|Nijhoff, 2015, p. 345-346.

<sup>41</sup> Ibid. Em nota de rodapé, os autores referem alguns acórdãos do TJUE, como p. ex.: *N.S.* e *M.E.*, processos apensos C-411/10 e C-493/10 (21 dez. 2011); *M.A.*, processo C-648/11 (6 jun. 2013); *Abdullahi*, processo C-394/12 (10 dez. 2013).

foi proposta a sua revisão em 2008<sup>42</sup>. Após cinco anos de negociação, foi finalmente adotado, em 2013, o Regulamento de Dublin III, instrumento jurídico atualmente em vigor, aplicável a todos os EM da UE e aos quatro Estados associados de Schengen<sup>43</sup>. Não obstante, a reformulação mantém os mesmos princípios base do instrumento que lhe deu precedência, levando inclusivamente alguns autores a lamentar o facto de não se ter aproveitado a ocasião para repensar o sistema de atribuição de responsabilidades de Dublin. Neste ponto, PEERS refere que “É surpreendente que o Regulamento de Dublin III não faça uma tentativa significativa de repensar os fundamentos do sistema de Dublin, mesmo tendo este levado a abusos significativos de direitos humanos. [...] Em vez disso, coube aos tribunais tentar tratar esses sintomas, e o regulamento reformulado apenas codifica sua jurisprudência.”<sup>44</sup>.

### **1.3.1. A necessidade de Dublin e os seus princípios estruturantes**

A fim de evitar que os pedidos de asilo sejam transferidos de um Estado-Membro para outro sem que nenhum assuma a responsabilidade de os analisar e para impedir a realização de pedidos múltiplos em diferentes Estados-Membros, afigura-se necessária a existência de um instrumento capaz de determinar, de forma inequívoca, o país da UE responsável pela análise de um pedido de asilo. Neste sentido, Dublin III estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. O seu objetivo é o de assegurar aos requerentes de asilo um acesso rápido ao procedimento e a análise de um pedido por um único Estado-Membro claramente determinado.

Os seus princípios estruturantes estão contidos no respetivo art. 3.º, n.º 1, que dispõe: “Os Estados-Membros analisam todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas no território de qualquer Estado-Membro, inclusive na fronteira ou nas zonas de trânsito. Os pedidos são analisados por um único Estado-Membro, que será aquele que os critérios enunciados no Capítulo III designarem como responsável.”. São, por isso, três os

---

<sup>42</sup> COM (2008) 820 final.

<sup>43</sup> V. Acordo de associação da Islândia e Noruega (JO L 93 de 3.4.2001), Acordo de associação da Suíça (JO L 53 de 27.2.2008) e Protocolo de associação do Liechtenstein (JO L 160 de 18.6.2011).

<sup>44</sup> PEERS, Steve *et al.*, *EU Immigration and Asylum Law...*, p. 382.

princípios subjacentes ao sistema de Dublin: primeiro, todos os pedidos devem ser analisados; segundo, apenas um Estado-Membro pode analisar o pedido; terceiro, o pedido é analisado de acordo com os critérios enunciados. Por ordem hierárquica, estes critérios compreendem: as considerações de ordem familiar, a emissão recente de um visto ou autorização de residência e a entrada e/ou estadia irregular num determinado Estado-Membro<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> V. arts. 7.º-15.º do Regulamento de Dublin III.

## CAPÍTULO 2: RUTURA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

A chegada de milhões de requerentes de asilo à Europa em 2015 veio expor os graves problemas da política comum de asilo da UE. Como descrito por Nuno PIÇARRA, “A «crise dos refugiados», [...] tornou-se, antes de mais, a crise de uma política comum da União, cuja configuração evidenciou sempre aspetos controversos.”<sup>46</sup>. De facto, a maioria dos académicos<sup>47</sup> entende que o sistema de Dublin, para além de incentivar a realização de viagens perigosas e muitas vezes mortais, apresenta procedimentos bastante complexos e demorados, é ineficaz, ineficiente e fundamentalmente injusto para os principais atores envolvidos no seu funcionamento.

Segundo o n.º 1 do art. 13.º do Regulamento de Dublin III, se mais nenhum critério puder ser aplicado, então o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional será o Estado por onde o requerente de asilo, proveniente de um país terceiro, entrou e permaneceu. À luz da presente crise migratória, o disposto no referido artigo afigura-se um tanto ou quanto problemático. Nos últimos anos, os requerentes de asilo têm chegado aos milhares à costa da Itália e da Grécia, que, à luz das regras de Dublin, em princípio se tornam responsáveis pela análise dos respetivos pedidos de asilo. Este afluxo maciço de pessoas carecidas de proteção internacional coloca encargos acrescidos aos países de primeira linha, que se vêm obrigados a dar resposta a inúmeros pedidos de proteção internacional em detrimento das respetivas capacidades de receção e acolhimento, beneficiando de muito pouca ajuda prática na gestão da crise.

Esta situação aliada à falta de solidariedade dos restantes EM tem vindo a comprometer a eficácia do Sistema Europeu Comum de Asilo, bem como os princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, os quais, nos termos do art. 80.º

---

<sup>46</sup> PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo”, *e-Pública*, vol. 3 (2), 2016, p. 4.

<sup>47</sup> V., p. ex., MAIANI, Francesco, *The Reform of the Dublin III Regulation: Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, Brussels: Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 2016. GUILD, Elspeth *et al.*, *New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection: Study for the LIBE Committee*. Brussels: Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 2014. FRATZKE, Susan, *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*, Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2015. HRUSCHKA, Constantin, “Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016. HATTON, Timothy J., “Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy”, *Economic Policy*, vol. 32 (91), 2017. KÜÇÜK, Esin, “The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: More than window dressing?”, *European Law Journal*, vol. 22 (4), 2016. GAUCI, Jean-Pierre, “Leap Ahead or More of the Same? The European Commission's Proposed Revisions to the Dublin System”, *EJIL: Talk!*, 2016.

do TFUE, devem reger a “política comum de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas”<sup>48</sup>. As instituições da União reconhecem que, face à recente situação de crise vivida no Mediterrâneo, sem aparente fim à vista, há que providenciar medidas concretas de solidariedade para com os países de primeira linha<sup>49</sup>.

## **2.1. A crise de migração na Europa**

A Europa enfrenta hoje a pior crise migratória desde a Segunda Guerra Mundial. Estima-se que em 2015 tenham chegado à Europa um total de 1.822.337 pessoas<sup>50</sup>, sendo que cerca de 80% fizeram a travessia pela rota do Mediterrâneo Oriental. Em 2016, verificou-se uma redução acentuada do pico de chegadas observado no ano anterior (511.371). Nos dois anos consecutivos, chegaram à Europa um total de 204.734 e 148.903 pessoas, respetivamente.<sup>51</sup>

São distintas as razões por detrás do grande afluxo de refugiados à Europa. Uns fogem de conflitos armados, climas de insegurança, ou porque veem os seus direitos humanos sistematicamente violados. Outros procuram asilo em razão de perseguição política, étnica ou religiosa, perseguição em virtude da sua orientação sexual ou identidade de género, ou ainda porque procuram escapar de diferentes formas de violência sexual ou de violência de género. Existem ainda aqueles que arriscam tudo para se puderem reencontrar com as suas famílias e outros tantos que chegam à procura de melhores oportunidades de formação ou emprego.

Os riscos associados à viagem são muitos. Existem perigos associados ao terreno, como atravessar o deserto ou o mar, ou até mesmo viajar através de rios e montanhas, especialmente durante o Inverno; existem perigos resultantes do recurso a passadores ilegais, como a possibilidade de detenção, rapto e sujeição a tortura; nos controlos

---

<sup>48</sup> V. art. 67.º, n.º 2, do TFUE, que liga a “política comum de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas” à “solidariedade entre os Estados-Membros”.

<sup>49</sup> V. §3 da Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

<sup>50</sup> FRONTEX, *Risk Analysis for 2016*, p. 16.

<sup>51</sup> No entanto, convém observar que à Europa apenas chega uma percentagem relativamente reduzida de migrantes. Os países mais afetados pela crise migratória são os países vizinhos, que albergam um número bastante mais elevado de refugiados, tendo em conta a sua população mais reduzida. P. ex., relativamente ao caso sírio, para além das 6.6 milhões de pessoas deslocadas internamente, estima-se um total de 5.627.218 refugiados, a maioria dos quais se encontram na Turquia (3.606.737), no Líbano (938.531) e na Jordânia (660.393). V. UNHCR, “Syria Regional Refugee Response” [Em linha]; UNHCR, “Syria Emergency” [Em linha].

fronteiriços, os migrantes veem-se ainda muitas vezes sujeitos a abusos por parte das autoridades dos países de trânsito e de destino<sup>52</sup>. Dos que chegam à Europa a partir da Líbia, acredita-se que a maioria tenha sido alvo de violência e tortura, e que muitos tenham presenciado uma ou mais mortes. Os migrantes que chegam à Europa através desta ou de outras rotas reportam frequentemente crimes como exploração e violência sexual, rapto, extorsão e trabalho forçado<sup>53</sup>.

Podemos achar que estes riscos são evitáveis, que aqueles que pagam três ou quatro vezes mais o valor de uma viagem de avião para depositarem as suas vidas nas mãos de passadores são responsáveis pelos perigos que possam vir a enfrentar. Mas isto não reflete a situação no terreno. Segundo Hans ROSLING, os migrantes têm acesso aos aeroportos, podem pagar um bilhete, mas não podem embarcar<sup>54</sup>. Isto porque, em virtude do disposto no art. 26.º, n.º 2 da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985, bem como na Diretiva 2001/51/CE<sup>55</sup> que completa as suas disposições, as transportadoras que conduzam um nacional de um país terceiro à fronteira externa de um Estado Schengen, sem que este possua os documentos de viagem exigidos, serão objeto de sanção. Mais se adianta no n.º 1 do artigo supracitado que as transportadoras deverão tomar a cargo os estrangeiros cuja entrada no território de um Estado Schengen seja recusada, pelo que se entende que deverão assumir todos os custos decorrentes da devolução dessa pessoa ao respetivo país de origem. Estes artigos são aplicados sem prejuízo das obrigações decorrentes da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 sobre o estatuto dos refugiados, como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967. Ainda assim, as companhias aéreas não permitem o embarque a quem não possua todos os documentos de viagem necessários com receio de incorrer em sanções ou de terem de vir a suportar os custos de reencaminhamento de nacionais de países terceiros eventualmente recusados.

Desta forma, os migrantes não têm outra escolha senão arriscar as suas vidas em

---

<sup>52</sup> UNHCR, *Desperate Journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders (January-August 2018)*, 2018, p. 21.

<sup>53</sup> Neste sentido, GIL, Ana Rita, “A Crise Migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de proteção internacional: o Direito Europeu posto à prova”, AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2016, pp. 955-983.

<sup>54</sup> ORWARD, Max, “Why Boat Refugees Don't Fly! – Factpod #16” [registo vídeo], The Gapminder Foundation. Neste sentido, v. ainda KINGSLEY, Patrick, *The New Odyssey: The Story of Europe's Refugee Crisis*, Guardian Faber Publishing, 2016.

<sup>55</sup> Diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de junho de 2001 que completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985.

viagens extremamente longas e perigosas. É por esta razão que milhares de migrantes têm chegado irregularmente às nossas costas ao longo dos últimos anos, e é pela mesma razão que muitos padecem às nossas “portas”. Cabe-nos a nós, enquanto Europa solidária, em virtude das nossas obrigações internacionais, criar formas de acesso seguro para todos os que carecem de proteção internacional e buscam refúgio na Europa.

### **2.1.1. Rotas migratórias**

Existem três rotas de acesso principais: a) a rota do Mediterrâneo Oriental, da Turquia para a Grécia; b) a rota do Mediterrâneo Central, da África do Norte para a Itália; e c) a rota do Mediterrâneo Ocidental, da África do Norte para Espanha. O maior ou menor fluxo migratório que se verifica em cada uma destas varia consoante determinados fatores, sendo sempre tendencialmente maior numa rota em relação às outras. As principais razões que têm contribuído para tal são a diferente composição dos fluxos migratórios ao longo dos últimos anos e o aumento do controlo nas fronteiras como mecanismo de resposta à crise<sup>56</sup>.

Em 2015, a rota do Mediterrâneo Oriental era a mais utilizada em consequência da intensificação do conflito na Síria. Mas as grandes pressões sentidas a Leste rapidamente levaram ao encerramento de fronteiras: primeiro da fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia, e mais tarde das fronteiras entre a Hungria e a Sérvia, e entre a Turquia e a Bulgária<sup>57</sup>. As restrições fronteiriças, seguidas da Declaração UE-Turquia<sup>58</sup> de 18 de março de 2016, conduziram a uma redução significativa do número de pessoas que se deslocam através das rotas do Mediterrâneo Oriental e dos Balcãs Ocidentais<sup>59</sup>.

Nos anos de 2016 e 2017, a rota do Mediterrâneo Central constituiu a principal via de acesso irregular à Europa<sup>60</sup>. A maioria dos migrantes provenientes do Corno de África

---

<sup>56</sup> HATTON, Timothy J., “Refugee and asylum seekers...”, p. 453.

<sup>57</sup> Ibid., p. 478.

<sup>58</sup> Através da referida declaração, a União Europeia e a Turquia acordaram nas seguintes ações: a) todos os novos migrantes provenientes da Turquia que, a partir de 20 de março de 2016, chegarem às ilhas gregas serão devolvidos à Turquia; b) por cada nacional sírio devolvido à Turquia, um outro nacional sírio proveniente desse país será reinstalado na UE; c) a Turquia tomará todas as medidas necessárias para impedir a abertura de novas rotas irregulares (terrestres ou marítimas) de acesso à UE a partir do seu território; d) por sua vez, a União Europeia assegurará financiamento para apoio aos refugiados instalados em território turco, mediante o pagamento do montante de três biliões de euros.

<sup>59</sup> IOM, *World Migration Report 2018*, Marie McAuliffe, & Martin Ruhs (ed.), Geneva: International Organization for Migration, 2018, p. 74.

<sup>60</sup> IOM, *Fatal Journeys (Volume 3 Part 2): Improving Data on Missing Migrants*, Frank Laczko, Ann Singleton & Julia Black (ed.), Geneva: International Organization for Migration, 2017, p. 101.



e da África Ocidental transitam pela Líbia em direção a Itália, situação que incentivou o desenvolvimento de redes de passadores e traficantes na Líbia. Também se efetuam travessias a partir do Egito, da Tunísia e da Argélia, ainda que com menor regularidade. Com a implementação de novas medidas para reduzir a migração ilegal através do Mediterrâneo Central, incluindo o auxílio prestado à guarda costeira líbia no sentido de evitar travessias marítimas com destino à Europa, assistiu-se a uma redução do número de chegadas a Itália<sup>61</sup>. Também a preocupante redução das operações de busca e salvamento e o acesso agora limitado aos portos italianos contribuiu para este decréscimo.

Em 2018, a rota do Mediterrâneo Central registou uma queda de 80% relativamente ao ano anterior, enquanto que a rota do Mediterrâneo Ocidental registou um aumento de 157%, tornando-se a principal rota marítima de acesso à Europa<sup>62</sup>. Nesse ano, chegaram a Espanha mais de 57 mil migrantes, a grande maioria de nacionalidade marroquina<sup>63</sup>. O número de chegadas registado pelas autoridades espanholas superou a soma dos valores registados na Itália e na Grécia. Dado o elevado número de chegadas na última metade do ano, prevê-se que Espanha continue a ser o principal ponto de entrada para aqueles que arriscam as suas vidas em travessias perigosas com o objetivo de escapar a conflitos, violência e/ou perseguições.

### **2.1.2. Crise no Mediterrâneo**

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), estima-se que cerca de 5.143 migrantes morreram ou desapareceram no Mediterrâneo apenas em 2016<sup>64</sup>. Em 2018, registou-se uma média de seis mortes por dia, equivalendo a um total de 2.299 mortes nesse ano. Embora o número de chegadas tenha regredido ao longo dos últimos anos, a taxa de mortalidade no Mediterrâneo continua elevada. Veja-se, por exemplo: em 2016, registou-se uma morte por cada 99 chegadas; comparativamente, em 2018, registou-se uma morte por cada 65 chegadas. Tendo em conta o número bastante mais reduzido de chegadas no último ano, seria de esperar que o número de mortes baixasse na mesma proporção. No entanto, o número de vítimas mantém-se elevado. Como refere

---

<sup>61</sup> UNHCR, *Desperate Journeys...*, p. 7.

<sup>62</sup> Fonte: FRONTEX.

<sup>63</sup> Fonte: IOM, “Missing Migrants Project” [Em linha].

<sup>64</sup> Ibid. V. ainda IOM, *Fatal Journeys (Volume 2): Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants*, Tara Brian & Frank Laczko (ed.), Geneva: International Organization for Migration, 2016.

KARAGEORGIOU<sup>65</sup>, todas estas perdas de vidas humanas têm-se tornado no símbolo do fracasso das políticas de migração da UE que se focam predominantemente na proteção das fronteiras externas.

Após o reforço da cooperação UE-Líbia resultante da adoção da Declaração de Malta<sup>66</sup> de fevereiro de 2017, o número de organizações não-governamentais a operar de forma consistente no Mediterrâneo Central viu-se largamente reduzido, ao mesmo tempo que a guarda costeira nacional líbia se tornou no principal interveniente no resgate de migrantes ao largo da sua costa, com apenas dois barcos de patrulha. A grave limitação da capacidade para detetar e resgatar navios em perigo constitui um indício claro de que a alta taxa de mortalidade no Mediterrâneo se irá manter.

Dois anos após a adoção da Declaração acima mencionada, os governos da UE são acusados de cumplicidade nas mortes de migrantes no Mediterrâneo. Numa carta enviada aos ministros da Justiça e do Interior, bem como ao presidente da Comissão Europeia e do Conselho Europeu, em fevereiro de 2019, são várias as organizações que apontam o dedo à UE por compactuar com a “tragédia que se desenrola diante dos seus olhos”<sup>67</sup>. Segundo a mesma carta, os governos europeus têm colocado “sob pressão” as organizações da sociedade civil que desenvolvem atividades de busca e salvamento no mar. Mais se adianta que, em vez de apoiarem as atividades num esforço para salvar vidas, vários EM acabam por dificultar a sua realização. Assim, os signatários da carta urgem o acesso aos portos para o desembarque de migrantes resgatados e o fim da devolução de pessoas para a Líbia, onde correm um risco comprovado de tortura e outras violações graves de direitos humanos<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> KARAGEORGIOU, Eleni, “Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees”, *European Politics and Society*, vol. 17 (2), 2016, p. 201.

<sup>66</sup> Nela constam as medidas acordadas pelos 28 Chefes de Estado ou de Governo da UE com vista a reduzir as chegadas irregulares via rota do Mediterrâneo Central. A UE compromete-se a dar formação, equipar e apoiar a guarda costeira nacional líbia; a dismantelar o modelo de negócio dos passadores ilegais e a prestar apoio às comunidades locais na Líbia.

<sup>67</sup> OBSERVADOR, “ONG acusam UE de cumplicidade nas mortes de migrantes no Mediterrâneo” [Em linha].

<sup>68</sup> Neste sentido, v. UNSMIL & OHCHR, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 2018. Quanto à vulnerabilidade dos migrantes ao tráfico de pessoas, v. GALOS, Eliza *et al.*, *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes*, Geneva: IOM, 2017. EUROPOL, *Migrant smuggling in the EU*, 2016. REITANO, Tuesday, ADAL, Laura & SHAW, Mark, *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, Geneva: The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2014. MANDIĆ, Danilo & SIMPSON, Charles M., “Refugees and Shifted Risk: An International Study of Syrian Forced Migration and Smuggling”, *International Migration*, vol. 55 (6) 2017. MANDIĆ, Danilo, “Trafficking and Syrian Refugee Smuggling: Evidence from the Balkan Route”, *Social Inclusion*, vol. 5 (2), 2017.

### **2.1.3. Decisões de asilo na UE**

Embora nem todos os migrantes que chegam ao continente optem por pedir asilo, são muitos aqueles que o fazem. Em 2015, a Alemanha recebeu o maior número de novos requerentes de asilo, com mais de 476.000 pedidos registados, segundo dados oficiais da UE. Em segundo lugar surge a Hungria, que registou 177.130 pedidos de asilo até ao final de dezembro do mesmo ano<sup>69</sup>. Apesar de ter sido a Alemanha a registar o maior número de pedidos de proteção internacional, foi a Hungria que registou o maior número em proporção à sua população, com cerca de 1.800 pedidos por 100 mil habitantes<sup>70</sup>.

Em 2017, cerca de 705 mil<sup>71</sup> requerentes de asilo apresentaram pedidos de proteção internacional na UE, valor que representa um decréscimo de quase metade dos números registados em 2016 - ano em que se registaram quase 1,3 milhões de pedidos<sup>72</sup>. Os países de destino que mais pedidos receberam em 2017 foram a Alemanha, com 198 mil requerentes registados, seguida da Itália (127 mil), França (91 mil), Grécia (57 mil), Reino Unido (33 mil) e Espanha (30 mil)<sup>73</sup>. Nesse ano, os EM concederam proteção internacional a mais de 538 mil pessoas, a maioria de nacionalidade síria (175.800 pessoas).<sup>74</sup>

### **2.1.4. Acesso ao território e ao procedimento de asilo**

Apesar de se reconhecer o direito soberano a cada país de proteger as suas fronteiras, o controlo fronteiriço deve ter em conta os deveres de proteção internacional. Enquanto direito e garantia fundamental, o asilo deve estar ao alcance de todos aqueles que fogem a perseguições ou ofensas graves no seu país de origem. No entanto, este parece não ser muitas vezes o caso na Europa, onde o acesso aos procedimentos de asilo continua largamente deficiente. Em 2017, 439.505 pessoas foram impedidas de entrar nas fronteiras externas<sup>75</sup>. É cada vez maior o número de pessoas que são objeto de medidas restritivas no

---

<sup>69</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>70</sup> BHAMBRA, Gurinder K., “The current crisis of Europe: Refugees, colonialism, and the limits of cosmopolitanism”, *European Law Journal*, vol. 23 (5), 2017, p. 396.

<sup>71</sup> Note-se que o número apresentado consiste no número total de pedidos registados pelos EM, pelo que inclui também os requerentes de asilo que voltam a apresentar um pedido de proteção internacional no mesmo Estado-Membro.

<sup>72</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> PARLAMENTO EUROPEU, “A crise de migração na UE em números” [Em linha].

<sup>75</sup> Ibid.

processo de concessão de asilo, sendo-lhes negado o acesso a territórios seguros<sup>76</sup>. Nalguns casos, os requerentes de asilo são detidos e, por vezes, enviados à força para zonas onde a sua vida, a sua liberdade e a sua segurança são ameaçadas.

Neste âmbito, é preocupante o número de pessoas carecidas de proteção internacional que têm vindo a ser desembarcadas na Líbia e que são transferidas para centros de detenção sem possibilidade de serem libertadas, exceto em contexto de uma possível evacuação ou reinstalação num país terceiro. A todas estas é negado o acesso ao sistema de asilo europeu, quando este é um direito que indubitavelmente lhes assiste. Também muitos daqueles que chegam às ilhas gregas por mar se veem obrigados a permanecer por longos períodos em campos de refugiados, cujas condições de acolhimento vão além dos limites da imaginação, até que o seu pedido de asilo seja processado.

Na fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) continua a receber numerosos relatos de alegadas devoluções irregulares de migrantes por parte das autoridades gregas. Os migrantes são detidos, não tendo oportunidade para pedir asilo, e são posteriormente devolvidos à Turquia através do rio Evros, e muitas vezes através de violência<sup>77</sup>. À medida que os refugiados se movem irregularmente através dos Balcãs, foram registadas múltiplas acusações de devoluções irregulares por parte das autoridades de vários governos na zona<sup>78</sup>. Tais devoluções são contrárias às obrigações que incumbem aos EM por força do direito nacional, internacional e europeu de proteger os requerentes de asilo e refugiados, implicando graves riscos de proteção para as pessoas afetadas, incluindo crianças e pessoas vulneráveis.

O caso mais preocupante é talvez o caso da Bulgária, que apesar de partilhar a maior fronteira terrestre com a Turquia, tem conseguido evitar um grande afluxo de refugiados. O acesso ao território foi severamente limitado em 2017. A Bulgária passou a impedir entradas sem atender a causas humanitárias ou a pedidos de asilo. Existe uma vedação de

---

<sup>76</sup> ACNUR, *Ficha Informativa n.º 20: Direitos Humanos e Refugiados*, Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado Procuradoria-Geral da República, 2002.

<sup>77</sup> UNHCR, *Desperate Journeys...*, p. 17. Neste sentido, v. ainda: COUNCIL OF EUROPE, *Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatović, Following Her Visit to Greece from 25 to 29 June 2018*, CommDH(2018)24, 2018. AA.VV., *The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river*, 2018. GREEK NATIONAL COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS, *Statement on complaints regarding informal push-backs at the region of Evros*, 2018.

<sup>78</sup> Neste sentido, AA.VV., *A Dangerous «Game»: The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*, Joint Agency Briefing Paper, 2017.

arames farpados ao longo de toda a fronteira com a Turquia e esta é patrulhada por brigadas policiais e milícias civis. O grupo paramilitar “Movimento Nacionalista Búlgaro” tem inclusivamente carta-branca para “caçar refugiados”<sup>79</sup>. De entre todas as passagens para a Europa, esta é conhecida entre os refugiados como a mais cruel. De acordo com vários relatórios publicados, os abusos de direitos humanos na fronteira búlgaro-turca são persistentes. Além de reportados casos de espancamento e tortura, há também relatos de pessoas que foram impedidas de entrar ou que foram expulsas, sem a oportunidade de solicitar asilo<sup>80</sup>.

## **2.2. Deficiências estruturais do sistema em tempos de crise migratória**

A chegada descontrolada de migrantes e requerentes de asilo à Europa sobrecarregou as capacidades administrativas e financeiras de alguns EM, comprometendo, por sua vez, a integridade do Sistema Europeu Comum de Asilo no seu conjunto. A crise migratória veio evidenciar as limitações do sistema em vigor, principalmente no que respeita às disposições de Dublin. Subsistem problemas tanto a nível da sua aplicação prática como a nível da sua eficácia. Defende-se assim uma desadequação do atual sistema de atribuição de responsabilidades face à resposta insuficiente e desajustada aos desafios comuns com que hoje nos confrontamos.

Enquanto alguns EM acreditam que Dublin é imprescindível ao bom funcionamento dos respetivos sistemas de asilo, outros defendem que o mesmo sobrecarrega os Estados periféricos comprometendo a sua capacidade de oferecer proteção<sup>81</sup>. Num seu relatório publicado<sup>82</sup>, FRATZKE chega à conclusão de que Dublin veio preencher uma lacuna significativa do SECA ao providenciar um mecanismo de determinação do Estado-Membro responsável; no entanto, adianta que o sistema em vigor não cumpre o seu duplo objetivo de acelerar os procedimentos de asilo e de proporcionar um acesso rápido aos mesmos. Contrariamente, pode até mesmo resultar num menor nível de proteção para os requerentes de asilo, que, por via da aplicação dos critérios de Dublin, podem ser transferidos para Estados que não têm capacidade de processar eficazmente os

---

<sup>79</sup> RODRIGUES, Ricardo J. & OLIVEIRA, Rui, “Na Bulgária, caçar refugiados é um desporto” [Em linha].

<sup>80</sup> OHCHR, *Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Bulgaria*, CCPR/C/BGR/CO/4, 2018.

<sup>81</sup> FRATZKE, Susan, “Not Adding Up...”, p. 3-4.

<sup>82</sup> Ibid.

seus pedidos, devido à existência de falhas sistémicas em aspetos essenciais dos seus procedimentos de asilo.

Para além de sobrecarregar os Estados da periferia da União, o mecanismo de Dublin ignora as preferências dos requerentes de asilo, incentivando, desta forma, à realização de movimentos secundários, e assume erradamente a existência de níveis equivalentes de proteção entre os vários EM. Devido à falta de cooperação e de união política, e à inadequação parcial do quadro normativo que rege o direito de asilo na União, conclui-se que o sistema de Dublin falha em duas frentes principais<sup>83</sup>: primeiro, falha para com os EM pela sua incapacidade de fornecer instrumentos capazes de evitar uma distribuição desproporcionada de migrantes; segundo, falha para com os requerentes de asilo agravando a sua situação de vulnerabilidade.

São três as principais críticas ao atual sistema de atribuição de responsabilidades: a primeira é que Dublin não funciona de forma justa, uma vez que a responsabilidade jurídica pelos requerentes de asilo recai sobre um número limitado de EM; a segunda é que Dublin não funciona de forma eficiente, uma vez que a maioria dos requerentes pede asilo num Estado-Membro diferente do Estado-Membro da primeira entrada; a terceira e última crítica é que Dublin não assegura a plena observância dos direitos dos requerentes de asilo e dos refugiados<sup>84</sup>. Estes pontos serão abordados a seguir em maior detalhe.

### **2.2.1. Distribuição desigual de responsabilidades**

A situação de emergência caracterizada pelo súbito afluxo de nacionais de países terceiros colocaria em dificuldades as capacidades de qualquer Estado-Membro. No entanto, por virtude da sua proximidade geográfica, são os Estados fronteiriços os mais afetados pela crise. Como defende Nuno PIÇARRA, “Com a «crise migratória e de refugiados sem precedentes», o critério do «Estado-Membro da primeira entrada»<sup>85</sup> assumiu uma relevância desproporcionada para efeitos de determinação do Estado responsável na aceção do Regulamento «Dublin III»<sup>86</sup>. Por força deste critério, incumbe aos Estados fronteiriços a dura tarefa de analisar os pedidos de proteção internacional de

---

<sup>83</sup> CELLINI, Marco, “Filling the Gap of the Dublin System: A Soft Cosmopolitan Approach”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13 (1), 2017, p. 949.

<sup>84</sup> GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, “Why Dublin «Doesn’t work»”, *Notes Internacionais CIDOB*, vol. 135.

<sup>85</sup> V. art. 13.º do Regulamento de Dublin III.

<sup>86</sup> PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória...”, p. 29.

todas as pessoas que atravessassem irregularmente as suas fronteiras. A localização geográfica torna-se assim o princípio determinante na distribuição de responsabilidades, deixando os Estados periféricos numa situação de profunda desigualdade para com os seus pares.

De acordo com um estudo elaborado a pedido da Comissão das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos do Parlamento Europeu, os EM não seguem devidamente a hierarquia dos critérios estipulada pelo Regulamento<sup>87</sup>. Isto porque o Estado-Membro designado responsável ao abrigo de Dublin corresponde, na maioria dos casos, ao Estado-Membro da primeira entrada, ainda que no topo da hierarquia se encontrem outros critérios destinados a proteger a unidade familiar<sup>88</sup>. Estes últimos, que deviam ser aplicados de forma mais generalizada pelos EM<sup>89</sup>, acabam por ser desconsiderados em favor de outros menos importantes. O problema prende-se com o facto de os Estados se recusarem sistematicamente a aceitar provas de vínculos familiares e é agravado pela aplicação manifestamente insuficiente das cláusulas discricionárias<sup>90</sup>, mesmo em casos que apresentem uma forte dimensão humanitária<sup>91</sup>.

A aplicação generalizada do critério de distribuição de requerentes de asilo relativo à entrada e/ou estadia irregular sobrecarrega as capacidades administrativas e financeiras dos EM de primeira linha, agravando as disparidades já existentes entre os vários sistemas nacionais de asilo. Para além das nítidas divergências no que respeita ao procedimento aplicável e às condições de acolhimento, existe igualmente uma forte desarmonia no que concerne à taxa de concessão de proteção internacional através do reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. Em 2016, a Hungria e a Polónia reconheceram apenas uma pequena percentagem de 8,4% e 12%, respetivamente, dos pedidos de proteção internacional apresentados no seu país<sup>92</sup>. Em contrapartida, a Alemanha e a Holanda registaram uma taxa de reconhecimento de 69% e 72%, respetivamente. Este desfasamento acaba por ser um fator contributivo para a realização do *asylum shopping* que Dublin se propõe a erradicar.

Uma outra falha particularmente grave do sistema consiste no facto de este partir

---

<sup>87</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 14. V. ainda: Secção 4.2.4., “Application of the criteria in practice”, in JURADO, Elena *et al.*, *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation - Final Report*, Brussels: DG Migration and Home Affairs, 2016.

<sup>88</sup> V. arts. 8.º-11.º e 16.º do Regulamento de Dublin III.

<sup>89</sup> V. § 13-16 do Regulamento de Dublin III.

<sup>90</sup> V. art. 17.º do Regulamento de Dublin III.

<sup>91</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 15.

<sup>92</sup> Estes dados são relativos às decisões proferidas em primeira instância (fonte: Eurostat).

da falsa premissa de que todos os EM garantem níveis equivalentes de proteção<sup>93</sup>. O princípio da confiança mútua tem a sua expressão legal na presunção de que todos os EM são considerados países seguros para os nacionais de países terceiros, por respeitarem o princípio do *non-refoulement*<sup>94</sup>. Não obstante, esta presunção de segurança tem vindo a ser posta em causa pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), e, posteriormente, também do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). No acórdão *MSS c. Bélgica e Grécia*<sup>95</sup>, o TEDH concluiu que os EM que procedem à transferência de nacionais de países terceiros para outro Estado-Membro não podem assumir, sem antes verificar, que o sistema de asilo do Estado de acolhimento esteja em conformidade com as normas internacionais e de direito comunitário pertinentes. O caso dizia respeito a um nacional afegão que havia entrado irregularmente pela Grécia e seguido viagem até à Bélgica, onde apresentou um pedido de proteção internacional. Por aplicação do critério do “Estado-Membro da primeira entrada”, o requerente foi devolvido à Grécia, onde foi detido em condições precárias e posteriormente abandonado, desprovido de alojamento e de qualquer tipo de assistência durante vários meses. Ambos os Estados foram condenados por violação do art. 3.º da CEDH devido às condições desumanas em que o requerente de asilo ficou sujeito no país de destino, bem como por violação do princípio do *non-refoulement* inerente a este mesmo artigo. O Tribunal sublinhou que, em situações como a que está em causa, os EM devem fazer uso da cláusula de soberania e abster-se de enviar requerentes de asilo para países que não possam garantir a proteção dos seus direitos fundamentais.

O TJUE não tardou a subscrever a posição tomada por Estrasburgo. Num acórdão posterior (*N.S. e M.E.*), o Tribunal reconhece que o SECA é “fundado na confiança mútua e numa presunção de respeito, por parte dos outros EM, do direito da União e, mais particularmente, dos direitos fundamentais.”<sup>96</sup>. No entanto, adianta que “incumbe aos Estados-Membros, incluindo os órgãos jurisdicionais nacionais, não transferir um requerente de asilo para o «Estado-Membro responsável», na aceção do Regulamento n.º 343/2003 [revogado e substituído pelo Regulamento n.º 604/2013], quando não possam

---

<sup>93</sup> CELLINI, Marco, “Filling the Gap...”, p. 950.

<sup>94</sup> V. § 3 do Regulamento de Dublin III.

<sup>95</sup> Ac. do TEDH de 21 de janeiro de 2011, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*, queixa n.º 30696/09.

<sup>96</sup> V. § 83 do Ac. do TJUE de 21 de dezembro de 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, processos apensos C-411/10 e C-493/10.



ignorar que as falhas sistémicas do procedimento de asilo e das condições de acolhimento dos requerentes de asilo nesse Estado-Membro constituem razões sérias e verosímeis de que o requerente corre um risco real de ser sujeito a tratos desumanos ou degradantes”<sup>97</sup>.

Ambas as decisões levaram à suspensão efetiva das transferências para a Grécia, evidenciando um outro obstáculo ao funcionamento eficaz de Dublin. Apesar de a Grécia constituir um caso extremo, também outros EM foram condenados pelo funcionamento deficiente dos seus sistemas de asilo, designadamente a Bulgária, a Hungria e a Itália<sup>98</sup>. Em 2014, o TEDH deliberou que as transferências de categorias vulneráveis de refugiados (em particular, de famílias) para Itália requeriam uma apreciação casuística, com vista à obtenção de garantias prévias de que o Estado de acolhimento possa cumprir com as obrigações ao abrigo da CEDH<sup>99</sup>. Foram ainda desaconselhadas pelo ACNUR as transferências para a Hungria<sup>100</sup>, em 2012, e para a Bulgária<sup>101</sup>, em 2014, por existirem dúvidas quanto à possibilidade de os requerentes de asilo terem acesso a um procedimento justo<sup>102</sup>.

## 2.2.2. Movimentos secundários

Os migrantes recusam-se muitas vezes a apresentar pedidos de asilo ou a cumprir as obrigações de identificação no primeiro Estado-Membro a que chegam. Ao invés, prosseguem o seu caminho, apresentando um pedido de proteção internacional no Estado-Membro em que desejam instalar-se. Como consequência, são vários os pedidos de asilo apresentados em EM que não os de primeira entrada, o que mais uma vez evidencia a falta de eficácia do sistema. Em 2017, do número total de requerentes de asilo registados na base de dados Eurodac (1.011.801), cerca de 32% já haviam apresentado um pedido de proteção internacional num outro Estado-Membro<sup>103</sup>.

---

<sup>97</sup> Ibid., § 94.

<sup>98</sup> TRAUNER, Florian, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”, *Journal of European Integration*, vol. 38 (3), 2016, p. 314.

<sup>99</sup> Ac. do TEDH de 4 de novembro de 2014, *Tarakbel c. Suíça*, queixa n.º 29217/12.

<sup>100</sup> UNHCR, *Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary*, 2012.

<sup>101</sup> UNHCR, *Bulgaria as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Bulgaria*, 2014.

<sup>102</sup> Hoje, o Regulamento de Dublin III tem uma cláusula-travão para prevenir este tipo de situações. Nos termos do n.º 2 do art. 3.º, existe uma obrigação plena de não reenvio “para o Estado-Membro inicialmente designado responsável [nos termos do Regulamento n.º 604/2013] por existirem motivos válidos para crer que há falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes nesse Estado-Membro, que impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na aceção do artigo 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”.

<sup>103</sup> EU-LISA, *Eurodac – 2017 Statistics*.

A razão pela qual os migrantes não pedem asilo no país de chegada ou, caso o tenham feito, voltam a apresentar um pedido de proteção internacional num outro Estado-Membro prende-se com o facto de o sistema não ter em consideração as suas preferências. Como defende HRUSCHKA, o sistema é injusto não só para com os EM, mas também para com as pessoas carecidas de proteção internacional, uma vez que não lhes permite desenvolver o sentido de apropriação do processo<sup>104</sup>, que é elemento fundamental para garantir a observância das regras aplicáveis. Acrescenta ainda que um sistema sem qualquer consideração pelas preferências dos requerentes de asilo e pelas suas perspetivas de integração está condenado ao fracasso. Isto porque tal sistema ignora as motivações existentes por detrás da persistência dos migrantes em escapar aos seus ditames, como, por exemplo, a presença de familiares, amigos ou conhecidos no território de um Estado-Membro ou mesmo as diferentes regalias que cada Estado oferece aos beneficiários de proteção internacional.

A eficácia do sistema é prejudicada ainda mais pelo preceito que prevê uma transferência da responsabilidade entre EM decorrido um período de três meses<sup>105</sup>. Com efeito, se um requerente de asilo permanecer escondido durante um período suficientemente longo no Estado-Membro em que deseja instalar-se, este último acabará por se tornar responsável pelo seu processo ao abrigo das regras de Dublin. Esta norma incentiva os migrantes a passarem à clandestinidade, o que, por seu turno, agrava a sua situação de vulnerabilidade e os expõe a riscos acrescidos.

Um outro aspeto problemático é a dificuldade dos EM em chegar a acordo sobre as provas da responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional, que se reflete num aumento do número de recusas de pedidos de transferência<sup>106</sup>. Mesmo quando os Estados reconhecem a sua responsabilidade ao abrigo de Dublin e decidem tomar a cargo determinado requerente, apenas uma pequena parte das transferências acordadas são efetivamente realizadas. Para além disso, “uma vez concretizada uma transferência, são frequentes os casos de movimentos secundários de retorno ao Estado-Membro que procedeu à transferência”<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency and fairness? The Commission Proposal for a Dublin IV Regulation”, *ERA Forum*, vol. 17 (4), 2016, p. 533.

<sup>105</sup> V. art. 19.º do Regulamento de Dublin III.

<sup>106</sup> COM (2016) 197 final.

<sup>107</sup> Ibid.

O reconhecimento mútuo da proteção concedida nos vários EM poderia facilmente abordar algumas das incongruências que assolam o sistema de Dublin, incluindo a questão dos movimentos secundários. O reconhecimento mútuo é um princípio fundamental do direito comunitário decorrente da realização do mercado interno e do ELSJ. Todavia, no âmbito do direito de asilo, apenas as decisões negativas estão sujeitas ao reconhecimento mútuo. Não existe qualquer obrigação sob a legislação existente de os EM reconhecerem decisões positivas de concessão do estatuto de refugiado ou de proteção internacional efetuadas por outros EM<sup>108</sup>. Com efeito, os beneficiários de proteção internacional ficam territorialmente limitados ao Estado que lhes concedeu asilo. Neste âmbito, o reconhecimento mútuo das decisões positivas em matéria de asilo seria extremamente benéfico, pois reduziria a importância do Estado-Membro responsável por analisar o pedido de asilo<sup>109</sup>. Independentemente do local onde a pessoa fosse reconhecida como refugiada ou detentora do estatuto de proteção internacional, poderia, em princípio, procurar residência num outro Estado-Membro que melhor se encaixasse nas suas preferências.

### **2.2.3. Desrespeito pelos direitos dos refugiados**

A terceira e última crítica que se coloca tem que ver com o facto de o sistema comprometer os direitos das pessoas carecidas de proteção internacional. Para começar, nem todos os EM garantem uma análise justa e eficiente dos pedidos de proteção internacional<sup>110</sup>. O acentuado desnível da taxa de reconhecimento entre os vários EM é elemento revelador disso mesmo. Não é a mesma coisa ter um processo a decorrer na Alemanha ou na Hungria, porque os sistemas de asilo diferem em aspetos essenciais, especialmente no que diz respeito aos procedimentos aplicáveis e às condições de acolhimento<sup>111</sup>. Enquanto a Alemanha apresenta uma política migratória tendencialmente mais abrangente, a Hungria pratica uma política de “Orbanização”<sup>112</sup> abertamente hostil à

---

<sup>108</sup> GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...* p. 21.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>110</sup> De acordo com o art. 6.º da CEDH, “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei (...)”.

<sup>111</sup> Apesar da existência das Diretivas “Procedimentos” e “Acolhimento”, que estabelecem procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional e normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, respetivamente.

<sup>112</sup> Designação que decorre do nome do chefe do governo húngaro, Viktor Órban. O termo começou a ganhar expressão em 2010, altura em que o controverso líder político do partido nacional-conservador húngaro (*Fidesz*) foi

imigração<sup>113</sup>. É evidente que existem diferenças substanciais entre os EM no trato do direito de asilo da União. No dizer de RODRIGUES e ANDRADE<sup>114</sup>, “(...) no seio da União Europeia somos confrontados com diferentes sensibilidades jurídicas quanto à interpretação do direito de asilo e aos critérios que permitem obter o estatuto de refugiado (...)”. É precisamente a utilização de critérios diversos na apreciação de um pedido de proteção internacional que impossibilita o acesso a um procedimento justo dentro da Comunidade. Defendendo que o direito de asilo é um direito que depende do procedimento, Ana Rita GIL afirma que “a falta de procedimentos justos pode implicar, logo à partida, uma diminuição – ou mesmo negação – do direito de asilo”<sup>115</sup>.

Também os procedimentos de tomada e retomada a cargo não garantem a proteção dos direitos fundamentais expressamente garantidos pela Convenção de Genebra, pela CEDH e por outros instrumentos internacionais pertinentes. Um exemplo claro disso assenta na prática cada vez mais comum de retenção para efeitos de transferência, embora esteja previsto na legislação europeia que as medidas privativas de liberdade devem ser aplicadas apenas em casos extremos<sup>116</sup>, i.e., apenas em situações em que se preveja que outras medidas (não privativas de liberdade) não possam produzir resultados satisfatórios e em que exista um comprovado risco de fuga.

No que diz respeito às garantias processuais, verifica-se que estas são frequentemente desrespeitadas pelas autoridades públicas responsáveis por administrar a política de asilo. Veja-se, por exemplo, o art. 4.º, n.º 1 do Regulamento de Dublin III, que estipula que os requerentes de asilo devem ser informados da aplicação do Regulamento,

---

reeleito primeiro-ministro. A partir dessa altura torna-se manifesta a rutura com Bruxelas. Em 2012, o governo de Órban procede à reforma da Constituição Nacional, estabelecendo um regime de “democracia controlada” na Hungria. A nova constituição foi alvo de duras críticas por parte da União Europeia e de alguns líderes políticos, que questionaram a sua conformidade com o direito comunitário. Esta “Orbanização” da Hungria rapidamente se estendeu ao plano europeu através da afirmação gradual, no seio da Europa, de vários partidos populistas e de extrema-direita. Neste sentido, v. PEERS, Steve, “The Orbanisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals”, *EU Law Analysis*, 2016. BARROSO, Alfredo, “A “orbanização” da extrema-direita na Europa” [Em linha].

<sup>113</sup> Em maio de 2018, o Governo húngaro apresentou inclusivamente um projeto de lei que criminaliza qualquer tipo de apoio prestado por organizações ou indivíduos a requerentes de asilo (I/333). Apesar de manifestas preocupações (pelo ACNUR, Conselho da Europa, entre outros), o referido foi adotado em 20 de junho de 2018. Neste sentido, v. § 44 do doc. n.º A8-0250/2018, “Relatório sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União assenta”, 4 de julho de 2018.

<sup>114</sup> RODRIGUES, José Noronha & ANDRADE, Ana Beatriz, “A Protecção Internacional e o Instituto De Asilo na União Europeia”, *JULGAR Online*, 2019, p. 61.

<sup>115</sup> GIL, Ana Rita, “A garantia de um procedimento justo no direito europeu de asilo”, AA.VV., *O Contencioso do Direito de Asilo...* V. ainda OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa: Âmbito de Proteção de um Direito Fundamental*, Coimbra Editora, 2009, pp. 131-136.

<sup>116</sup> V. art. 28.º do Regulamento de Dublin III.

após a submissão de um pedido de proteção internacional. O n.º 2 do mesmo artigo adianta ainda que a informação deve ser facultada “por escrito numa língua que o requerente compreenda ou que possa razoavelmente presumir-se que compreenda” e, caso se afigure necessário, “as informações também devem ser facultadas oralmente”. Porém, de acordo com um estudo da ICF International sobre a avaliação da implementação das disposições de Dublin<sup>117</sup>, alguns EM (particularmente Malta e Lituânia) apenas fornecem informações por via da oralidade, sendo que, no caso da Lituânia, tão somente quando solicitadas. Além disso, não estão disponíveis quaisquer serviços de interpretação em Malta<sup>118</sup>, pelo que se nega o direito à informação a todos aqueles que não detenham conhecimentos da língua inglesa<sup>119</sup>.

Outra situação que reflete a inobservância de garantias processuais consiste no incumprimento, por parte de alguns EM, do art. 5.º do Regulamento, que prevê a realização de uma entrevista pessoal com o requerente de asilo. De acordo com o referido estudo, são vários os casos em que a entrevista não chega a suceder-se. Na Itália e na Grécia, as autoridades são permanentemente confrontadas com dificuldades práticas na condução de entrevistas devido à falta de capacidade dos respetivos sistemas de asilo. Na Grécia, em particular, a entrevista pessoal é realizada apenas em duas situações: no caso de um resultado positivo da base de dados Eurodac ou para apurar se existem razões fundadas para a aplicação do art. 17.º do Regulamento<sup>120</sup>. No caso de Malta, critica-se o facto de as entrevistas não serem conduzidas de forma sistemática, pelo que não se garante o exercício pleno do direito consagrado no art. 5.º.

Interessa ainda evidenciar a incompatibilidade entre algumas disposições respeitantes a menores não acompanhados e o princípio do interesse superior da criança. Por exemplo, nos termos do art. 8.º, n.º 4 do Regulamento, na ausência de familiares próximos, “o Estado-Membro responsável será aquele em que o menor não acompanhado tenha apresentado o seu pedido de proteção internacional”. Esta disposição aplica-se independentemente da existência de outras ligações ou interesses que a criança possa ter

---

<sup>117</sup> JURADO, Elena *et al.*, *Evaluation of the Implementation...*, p. 9.

<sup>118</sup> Ibid., p. 11.

<sup>119</sup> Neste sentido, v. PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Mecanismo Nacional de Prevenção - Relatório à Assembleia da República 2018*, Lisboa: Provedor de Justiça, 2018, p. 45-46. As páginas citadas aludem à falta de informação (quanto ao funcionamento dos centros de detenção, os motivos que a justificam e o estado do processo) relativamente às pessoas detidas nos aeroportos portugueses.

<sup>120</sup> Ibid., p.13.

num outro Estado-Membro, apresentando-se, por isso, contrária ao interesse superior do menor<sup>121</sup>, que é um princípio amplamente reconhecido<sup>122</sup>.

Existem ainda outros motivos para preocupação, designadamente no que diz respeito à transferência de menores não acompanhados ao abrigo de Dublin. Neste contexto, importa atentar na jurisprudência do TJUE sobre a matéria. No acórdão *M.A. e outros*<sup>123</sup>, o Tribunal concluiu que os menores não acompanhados, por se inserirem numa categoria de pessoas especialmente vulneráveis, não devem, regra geral, ser transferidos para outro Estado-Membro, a fim de evitar procedimentos demorados<sup>124</sup>. Por conseguinte, a concretização do princípio do interesse superior da criança exige que o Estado-Membro responsável seja aquele onde o menor se encontra presente e onde tenha apresentado um pedido de proteção internacional, independentemente de já o ter feito num outro Estado-Membro.

Um último aspeto a salientar diz respeito às disposições manifestamente insuficientes em matéria de reagrupamento familiar. O n.º 3 do art. 7.º determina que os EM devem considerar todos os elementos de prova disponíveis que digam respeito à presença de familiares no território de um Estado-Membro, incluindo parentes mais distantes. Contudo, para efeitos de aplicação do art. 9.º e seguintes, os EM apenas consideram a existência de familiares diretos (i.e., cônjuge e filhos menores)<sup>125</sup>. Para além da aplicação restritiva destas normas, verifica-se a sua aplicação pouco frequente. Mesmo em casos de reagrupamento, a unidade familiar acaba por ser profundamente prejudicada. As famílias permanecem separadas durante anos devido a procedimentos excessivamente morosos e à quantidade de litígios gerados pelo sistema<sup>126</sup>. É assim evidente a necessidade de melhores garantias processuais, tanto do ponto de vista legislativo como do ponto de vista prático. Isto se a União pretende realizar uma verdadeira política comum em matéria de asilo baseada na proteção dos direitos humanos fundamentais dos requerentes de asilo e dos beneficiários de proteção internacional.

---

<sup>121</sup> BAČIĆ, Nika, “Asylum Policy in Europe - The Competences of the European Union and Inefficiency of the Dublin System”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 8, 2012, p. 65.

<sup>122</sup> Segundo o art. 24.º, n.º 2 da CDFUE, “Todos os actos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primacialmente em conta o interesse superior da criança.”

<sup>123</sup> Ac. do TJUE de 6 de junho de 2013, *M.A. e outros c. Secretary of State for the Home Department*, processo C-648/11.

<sup>124</sup> *Ibid.*, § 55-56.

<sup>125</sup> JURADO, Elena *et al.*, *Evaluation of the Implementation...*, p. 27.

<sup>126</sup> BAČIĆ, Nika, “Asylum Policy in Europe...”, p. 66.

### **2.3. Crise de solidariedade**

A experiência dos últimos anos revelou que o sistema de Dublin não foi concebido com vista a assegurar uma partilha equitativa de responsabilidades relativamente aos requerentes de asilo em toda a União<sup>127</sup>. O atual sistema atribui a responsabilidade jurídica pela grande maioria dos requerentes a um número limitado de EM, que ficam sem conseguir dar resposta ao elevado número de pedidos de proteção internacional. Os EM mais afetados são os Estados fronteiriços, designadamente a Itália e a Grécia (e, mais recentemente, a Espanha)<sup>128</sup>, que se veem incapazes de lidar com a pressão migratória devido à falta de recursos e às debilidades práticas e financeiras dos respetivos sistemas de asilo.

O profundo desequilíbrio na distribuição de responsabilidades torna-se particularmente evidente em tempos de crise migratória, evidenciando a necessidade de encarar a solidariedade como um conceito com significado normativo e não apenas como mera retórica política<sup>129</sup>. Apesar de o princípio jurídico se encontrar reconhecido, a UE não tem conseguido dar uma resposta conjunta ao problema que é comum a todos os EM. Nas palavras de Jorge SAMPAIO, “A ausência de uma estratégia europeia, a incapacidade de atuar em tempo útil de forma concertada, a ausência do sentido de responsabilidade partilhada nunca foram tão chocantes, reduzindo a União Europeia a um mero espaço e desacreditando-a enquanto núcleo e força estruturante de um mundo bipolar”<sup>130</sup>.

É, pois, evidente que Dublin não serve o propósito da solidariedade e da partilha de responsabilidades. Apesar da resposta ao desafio migratório se encontrar na cooperação entre os EM, a realidade é que esta tem vindo a esmorecer no domínio da migração. Segundo Gonçalo MATIAS, “A resposta europeia tem sido lenta e sempre no sentido de

---

<sup>127</sup> No entanto, o n.º 3 do art. 78.º do TFUE assegura que, “No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. [...]”. Foi com base neste artigo que foram adotadas as decisões do Conselho, que estabelecem medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia (Decisão 2015/1523, de 14 de setembro, e a Decisão 2015/1601, de 22 de setembro).

<sup>128</sup> O desafio é grande para os países de primeira linha, mas também para os países de trânsito e de destino. Especialmente a Hungria, a Áustria, a Alemanha e a Suécia, que receberam um número extraordinário de pedidos de asilo.

<sup>129</sup> KARAGEORGIOU, Eleni, “Solidarity and sharing...”, p. 210.

<sup>130</sup> Participação de Jorge Sampaio no colóquio “70 anos das Nações Unidas - 60 anos de Portugal nas Nações Unidas”, coorganizado pelo Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros e pelo Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa.

deixar os países da linha da frente muito isolados.”<sup>131</sup>. O especialista fala da “incapacidade da linha da frente” na gestão dos fluxos migratórios, mas critica também a atitude de alguns EM, que, face à gestão negligente das fronteiras externas por parte da Itália e da Grécia, contribuem para que estes países fiquem ainda mais isolados na resposta à crise que é comum<sup>132</sup>.

A ausência de resposta por parte da UE enquanto um todo, deu lugar à adoção de medidas unilaterais, que acentuaram a divisão da Europa e a crise de valores que agora a caracteriza. Diante da falta de solidariedade europeia na gestão da crise, os Estados na fronteira externa de Schengen, incapazes de aguentar o fluxo sozinhos, deixaram de aplicar integralmente o Regulamento de Dublin<sup>133</sup>, encaminhando os requerentes de asilo para outros destinos europeus<sup>134</sup>. A Grécia foi inclusivamente acusada de se comportar “como uma agência de viagens”<sup>135</sup>, para o desagrado de alguns EM, principalmente dos Estados da Península Balcânica, que passaram a servir de corredor para todos os migrantes que pretendiam chegar aos países de centro e norte da Europa.

Após o anúncio controverso de Angela Merkel de que a Alemanha estaria pronta a acolher um milhão de refugiados, os fluxos migratórios na rota dos Balcãs Ocidentais intensificaram-se. Com efeito, a crise de refugiados desencadeou também uma grave crise de integração europeia - entenda-se, uma crise de Schengen -, que se materializou na reposição dos controlos nas fronteiras internas e na construção de muros para impedir a entrada desorganizada de migrantes<sup>136</sup>. Depois de a Hungria erguer uma barreira de arame farpado em toda a sua fronteira sul com a Sérvia, outros exemplos se seguiram.

O fechar das portas na Europa veio ainda acompanhado da adoção de medidas legislativas cujo propósito claro é o de atrair menos migrantes. O exemplo mais evidente é

---

<sup>131</sup> Gonçalo Matias, ex-diretor do Observatório das Migrações e diretor adjunto da Católica Global School of Law, em entrevista ao Observador, 1 de fevereiro de 2016.

<sup>132</sup> Foi o caso da Áustria, que defendeu a suspensão temporária da Grécia do espaço Schengen. E também o caso da Hungria e da Eslovénia, que apelaram para o isolamento da Grécia e dos milhares de migrantes que afluem ao país.

<sup>133</sup> BAUBÖCK, Rainer, “Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56 (1), 2018, p. 152.

<sup>134</sup> Em alguns casos, os migrantes foram mesmo devolvidos aos países de trânsito ou de origem, em violação do princípio do *non refoulement* (v. nota de rodapé n.º 77). Estes retornos involuntários e forçados contemplam ainda alguns casos de expulsões coletivas, expressamente proibidas nos termos do art. 4.º do Protocolo n.º 4 da CEDH. Neste sentido, v. Ac. do TEDH de 1 de setembro de 2015, *Khlaifia e outros c. Itália*, queixa n.º 16483/12. Ac. do TEDH de 3 de outubro de 2017, *N.D. e N.T. c. Espanha*, queixas n.ºs 8675/15 e 8697/15. Para um comentário ao caso *Khlaifia*, v. GIL, Ana Rita, “Collective expulsions in times of migratory crisis: Comments on the *Khlaifia* case of the ECHR”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016.

<sup>135</sup> JN, “Áustria acusa Grécia de agir como “agência de viagens” de refugiados” [Em linha].

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 141.



o da Dinamarca, que aprovou uma resolução que prevê o confisco de bens a refugiados<sup>137</sup>, que foi comparada à espoliação dos judeus pelo regime nazi. A legislação prevê igualmente a perda de direitos sociais e inclui disposições que dificultam a reunificação familiar e a obtenção de autorização de residência. Nas palavras de Susana AMADOR, “A adoção de medidas legislativas [...] abrindo portas ao confisco de bens, e dificultando a reunificação familiar significa um fechar de portas aos valores e essência da Europa e abala o respeito pelo princípio basilar da dignidade humana.”<sup>138</sup>. Com efeito, não se verifica apenas uma crise de solidariedade entre EM, mas também destes para com os requerentes de asilo<sup>139</sup>. As políticas de dissuasão de migrantes praticadas por alguns países e as tentativas de empurrar as pessoas das costas europeias põem em xeque o compromisso da União Europeia para com os direitos humanos e ainda o compromisso plasmado no art. 18.º da CDFUE.

Na visão de Constança Urbano de SOUSA<sup>140</sup>, “É necessário que o princípio tradicional da soberania territorial que tem conduzido a certo tipo de políticas migratórias e a certo tipo de medidas securitárias ceda a mais Europa, mais integração e mais cooperação”, salientando-se a importância da “coordenação e gestão conjunta”. A resposta à crise não se encontra na adoção de medidas puramente nacionais, mas na “adoção e implementação de medidas europeias, de soluções conjuntas”<sup>141</sup>. Os acontecimentos recentes demonstram que este problema não pode ser resolvido da maneira que alguns EM gostariam que se resolvesse. A resposta não está em construir muros ou erguer vedações. O espaço Schengen é um pilar fundamental da construção europeia e o mais ambicioso objetivo do projeto europeu, que, por isso, deve ser preservado sob pena da sua desintegração<sup>142</sup>. A resposta figura antes na solidariedade e na partilha de responsabilidades, que consistem não só numa necessidade factual, mas também numa obrigação legal e

---

<sup>137</sup> Mais concretamente, a legislação prevê a apreensão de dinheiro e de bens pessoais acima das 10.000 coroas dinamarquesas (ca. de 1.340 euros). Excetuam-se os bens de valor sentimental e de natureza prática como telemóveis e relógios. Consultar lei n.º 87, de 26 de janeiro de 2016.

<sup>138</sup> AMADOR, Susana, “Refugiados e a busca de uma Europa de direitos, liberdades e garantias” [Em linha].

<sup>139</sup> Neste sentido, v. MORENO-LAX, Violeta, “Solidarity’s reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24 (5), 2017, pp. 740–762.

<sup>140</sup> SOUSA, Constança Urbano de, “Os desafios da União Europeia: Segurança e Mobilidade”, III Congresso Internacional do OBSERVARE, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 19 de maio de 2017.

<sup>141</sup> Declarações de Carlos Coelho, eurodeputado português do Parlamento Europeu, em comunicado de imprensa, de 26 de janeiro de 2016, por ocasião da aprovação da proposta de lei dinamarquesa sobre o confisco de bens a refugiados.

<sup>142</sup> SOUSA, Constança Urbano de, “Os desafios da União...”

normativa<sup>143</sup> incorporada no direito da UE<sup>144</sup>.

### **2.3.1. Possibilidade de ativação da Diretiva “Proteção Temporária” no contexto da crise migratória de 2015-16**

A situação de crise atual assemelha-se, em grande medida, à situação de crise vivida em 1992, altura em que a União Europeia se viu confrontada com um afluxo maciço de pessoas que fugiam do conflito na ex-Jugoslávia<sup>145</sup>. A crise dos Balcãs demonstrou claramente a necessidade de adoção de procedimentos especiais que pudessem ser aplicados em situações de afluxo em massa<sup>146</sup>. Foi neste contexto que o Conselho adotou a Diretiva “Proteção Temporária”, cujo principal objetivo é o de “estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem”<sup>147</sup>.

A Diretiva “Proteção Temporária” apresenta um âmbito de proteção alargado<sup>148</sup>. De acordo com o art. 2.º, al. c), são elegíveis para proteção temporária refugiados *stricto sensu*, pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endémica, bem como vítimas de violações sistemáticas dos direitos humanos. Para além disso, a Diretiva introduz, no seu capítulo terceiro<sup>149</sup>, uma série de obrigações claras dos EM para com os eventuais beneficiários de proteção temporária. Do ponto de vista de John KOO, a Diretiva oferece níveis adequados de proteção para as pessoas deslocadas elegíveis para proteção temporária<sup>150</sup>. INELI-CIGER vai ainda mais longe ao afirmar que a proteção concedida pela Diretiva (se ativada) seria consideravelmente maior do que a proteção de que usufruem atualmente a maioria dos refugiados presentes na Grécia, na Itália e em vários

---

<sup>143</sup> O princípio da solidariedade tem consagração nos arts. 67.º, n.º 2, e 80.º do TFUE.

<sup>144</sup> MORANO-FOADI, Sonia, “Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 19 (3), 2017, p. 253.

<sup>145</sup> GLUNS, Danielle & WESSELS, Janna, “Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current «Refugee Crisis»”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36 (2), 2017, p. 61.

<sup>146</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Temporary Protection” [Em linha].

<sup>147</sup> Art. 1.º.

<sup>148</sup> INELI-CIGER, Meltem, “Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean”, AA.VV., *Seeking Asylum in the European Union - Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*, Céline Bauloz *et al.* (eds.), International Refugee Law Series, Vol. 4, Leiden: Brill/Nijhoff, 2015, p. 227.

<sup>149</sup> Arts. 8.º - 16.º.

<sup>150</sup> KOO, John, “Mass Influxes and Protection in Europe: A Reflection on a Temporary Episode of an Enduring Problem”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 20 (2), 2018, p. 173.

outros EM<sup>151</sup>.

Nada impedindo que os EM adotem condições mais favoráveis para os beneficiários de proteção temporária, a Diretiva fornece, desde logo, acesso ao mercado de trabalho e a oportunidades de formação profissional<sup>152</sup>, a alojamento adequado<sup>153</sup>, a assistência social e a cuidados de saúde<sup>154</sup>. Os menores teriam igualmente acesso à educação em condições idênticas às dos nacionais do Estado de acolhimento<sup>155</sup>. Além disso, os beneficiários de proteção temporária podem, em qualquer momento, efetuar um pedido de proteção internacional<sup>156</sup>. Com efeito, quando a proteção temporária chega ao seu termo, o beneficiário pode solicitar o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, alargando, desta forma, o período de proteção (caso o pedido seja deferido). Os beneficiários podem também invocar todas as garantias relacionadas com o princípio do *non-refoulement* reconhecido pela legislação europeia e internacional<sup>157</sup>.

Apesar de ser reconhecida como uma “ferramenta prática” para lidar com fluxos maciços de pessoas<sup>158</sup>, a Diretiva nunca foi ativada<sup>159</sup>. Na esperança de abordar a questão do grande afluxo de nacionais sírios à Europa, que atingiu números exorbitantes, principalmente no segundo semestre de 2015, foram feitos apelos no sentido da sua ativação<sup>160</sup>. No entanto, os mesmos não foram atendidos. Embora tenham sido avançadas pela UE várias medidas para lidar com o desafio migratório, previstas na *Agenda Europeia da Migração*<sup>161</sup>, é pertinente observar que o instrumento não faz qualquer referência à possibilidade de ativação da Diretiva<sup>162</sup>. Todavia, entendemos que a sua ativação no

---

<sup>151</sup> INELI-CIGER, Meltem, “Time to Activate the Temporary Protection Directive: Why the directive can play a key role in solving the migration crisis in Europe”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 18 (1), 2016, p. 32.

<sup>152</sup> Art. 12.º.

<sup>153</sup> Art. 13.º, n.º 1.

<sup>154</sup> Art. 13.º, n.º 2.

<sup>155</sup> Art. 14.º, n.º 1.

<sup>156</sup> Art. 17.º, n.º 1.

<sup>157</sup> INELI-CIGER, Meltem, “Time to Activate...”, p. 33.

<sup>158</sup> Ibid., p. 22. V. ainda KOO, John, “Mass Influxes ...”, que caracteriza a Diretiva nos seguintes termos: “um instrumento do bem para a proteção daqueles que fogem da guerra e do conflito”, p. 176.

<sup>159</sup> Em 2011, durante a “Primavera Árabe”, os governos italiano e maltês apelaram à ativação do procedimento estabelecido na Diretiva 2001/55/CE a fim de conceder proteção temporária aos milhares de pessoas que chegavam irregularmente às suas costas a partir do Norte de África. A Comissão recusou, no entanto, apresentar uma proposta ao Conselho por considerar que a ativação da Diretiva não gerava consenso entre os EM. Neste sentido, DI PASCALE, Alessia & NASCIMBENE, Bruno, “The ‘Arab Spring’ and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 13 (4), 2011, pp. 341–360.

<sup>160</sup> V. §7 do Doc. P8\_TA (2015)0176, “Conselho Europeu extraordinário (23 de abril de 2015) - Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo”, 29 de abril de 2015.

<sup>161</sup> COM (2015) 240 final.

<sup>162</sup> INELI-CIGER, Meltem, “Time to Activate...”, p. 12.

momento oportuno poderia ter beneficiado tanto os nacionais sírios<sup>163</sup> como os EM, na medida em que aliviaria alguma da pressão exercida sobre os sistemas nacionais de asilo através do reconhecimento automático destas pessoas<sup>164</sup>.

Para que seja possível proceder à sua ativação, o Conselho tem de estabelecer a existência de uma situação de afluxo maciço de pessoas através de uma decisão por maioria qualificada<sup>165</sup>. Nos termos do art. 2.º, al. d), “afluxo maciço” é a “[...] chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados [...]”. No entender de alguns autores<sup>166</sup>, o conceito está formulado de forma vaga, sendo impossível definir em termos concretos qual o “número importante” que justifique a ativação da Diretiva. É justamente esta imprecisão que indica o “porquê” de a Diretiva não ter sido aplicada até à data. Associado a isto encontra-se também a dificuldade de obter uma decisão por maioria qualificada quando alguns EM são mais afetados pelos fluxos migratórios do que outros<sup>167</sup>.

### **2.3.2. As medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia**

Com a publicação da *Agenda Europeia da Migração*, em maio de 2015, a Comissão propôs uma série de medidas para dar resposta aos desafios imediatos colocados pela crise atual. Na comunicação apresentada ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, a Comissão anunciava a intenção de ativar o sistema de resposta de emergência previsto no art. 78.º, n.º 3, do TFUE. Referia-se à adoção de um sistema de distribuição temporária de pessoas com evidentes necessidades de proteção internacional, segundo uma chave de redistribuição baseada em critérios pré-estabelecidos<sup>168</sup>, por forma a “garantir uma participação equitativa e equilibrada de todos os Estados-Membros” num esforço comum.

---

<sup>163</sup> Nos termos do art. 2.º, al. c), os nacionais sírios seriam elegíveis para proteção temporária. Também outras nacionalidades poderiam ser consideradas, como, p. ex., a afegã e a iraquiana, tendo em conta a situação de violência endémica e de violação sistemática dos direitos humanos que se verifica em ambos os países.

<sup>164</sup> KOO, John, “Mass Influxes...”, p. 178.

<sup>165</sup> Art. 5.º.

<sup>166</sup> INELI-CIGER, Meltem, “Time to Activate...”, p. 14-15. GLUNS, Danielle & WESSELS, Janna, “Waste of Paper...”, pp. 62-65.

<sup>167</sup> Para aprofundar as razões por detrás da não aplicação da Diretiva, v. BEIRENS, Hanne *et al.*, *Study on the Temporary Protection Directive - Final Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 34-36.

<sup>168</sup> Como o PIB, o número de habitantes, a taxa de desemprego e números anteriores de requerentes de asilo e refugiados reinstalados.

Neste sentido, foram adotadas pelo Conselho duas decisões de recolocação, que surgiram em benefício da Itália e da Grécia, mas que também atribuíam obrigações especiais aos dois últimos<sup>169</sup>. Numa primeira fase, o Conselho Europeu acordou na recolocação temporária e excecional, a partir da Itália e da Grécia, de 40.000 pessoas carecidas de proteção internacional, durante um período de dois anos<sup>170</sup>. Numa segunda fase, registando a vontade e a disponibilidade dos EM para participarem na recolocação de mais 120.000 pessoas, o Conselho adotou a Decisão 2015/1601, de 22 de setembro de 2015.

Como descrito por Nuno PIÇARRA, “As Decisões do Conselho [...] acabaram por se tornar a face mais visível da grave desunião europeia que se verifica no âmbito da política comum de asilo e do SECA.”<sup>171</sup>. Contrariamente à primeira, a segunda é de caráter obrigatório, tendo gerado oposição por parte dos quatro EM do grupo de Visegrado, que se recusaram a dar cumprimento à mesma. O grupo entende que a UE não tem competências para impor quotas ou quaisquer outras obrigações de acolhimento de refugiados, já que tal matéria se inscreve nas competências dos EM. A Hungria e a Eslováquia recorreram, inclusivamente, aos tribunais europeus para defender a sua posição, tendo interposto dois recursos de anulação no TJUE<sup>172</sup>.

Nos processos apensos C-643/15 e C-647/15, a Eslováquia e Hungria pediram ao Tribunal a anulação da Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015<sup>173</sup>, invocando fundamentos relativos à inadequação do art. 78.º, n.º 3 do TFUE como base jurídica da decisão impugnada e, ainda, fundamentos relativos a irregularidades processuais cometidas na adoção dessa decisão, constitutivas de violações de formalidades essenciais. Os Estados questionam igualmente “se o conteúdo da medida de recolocação se fundamentava à luz dos requisitos da adequação, necessidade e proporcionalidade em

---

<sup>169</sup> A Itália e a Grécia “deverão assegurar um sólido mecanismo de identificação, registo e recolha de impressões digitais para efeitos do procedimento de recolocação, de modo a identificar rapidamente as pessoas com necessidade de proteção internacional que são elegíveis para recolocação, e a identificar os migrantes que não têm direito a proteção internacional e que deverão, por conseguinte, ser obrigados a regressar” (§37).

<sup>170</sup> Decisão 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional.

<sup>171</sup> PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória...”, p. 36.

<sup>172</sup> Ac. do TJUE de 6 de setembro de 2017, *República Eslovaca e Hungria c. Conselho*, processos apensos C-643/15 e C-647/15.

<sup>173</sup> §32-33 do acórdão.

sentido estrito”<sup>174</sup>.

Em primeiro lugar, o Tribunal refutou o argumento de que a decisão impugnada deveria ter sido adotada mediante um processo legislativo. Tendo presente que “um ato jurídico é considerado legislativo quando expressamente a base jurídica assim o determine”<sup>175</sup>, e ainda que o art. 78.º, n.º 3 do TFUE não faz referência expressa ao processo legislativo (ordinário ou especial), o Tribunal entendeu que a decisão impugnada deveria ser adotada na sequência de um processo não legislativo, constituindo, por conseguinte, um ato não legislativo<sup>176</sup>. Ainda neste contexto, o Tribunal declarou que o n.º 3, do art. 78.º, permite às instituições da União tomarem “medidas provisórias de caráter não legislativo a fim de dar resposta em curto prazo a uma dada situação de emergência com a qual os Estados-Membros se confrontam”<sup>177</sup>. Perante a questão de saber se estas medidas (de natureza não legislativa) podem derrogar atos legislativos, o Tribunal respondeu afirmativamente, ainda que, para o efeito, as medidas derrogatórias devam ter um âmbito de aplicação temporal e material limitado<sup>178</sup>.

O Tribunal de Justiça declarou ainda que “o Conselho, dentro da ampla margem de apreciação de que dispunha, podia adotar um mecanismo temporário de recolocação obrigatória de refugiados, ainda que sem a unanimidade entre os Estados-membros, dada a emergência da situação e a impossibilidade de obter um consenso a curto prazo”<sup>179</sup>. Por último, afastou o fundamento relativo à inadequação da decisão impugnada para alcançar o objetivo que prossegue, considerando que o mecanismo de recolocação que se prevê não constitui uma medida manifestamente inapta no sentido de aliviar a pressão migratória exercida sobre a Grécia e a Itália<sup>180</sup>. Mais se adianta que “o Conselho não pode ser acusado de ter cometido um erro manifesto de apreciação por ter entendido que devia tomar, tendo em consideração a emergência específica da situação, com base no art. 78.º, n.º 3, TFUE, lido à luz do art. 80.º TFUE, e com o princípio da solidariedade entre Estados-Membros

---

<sup>174</sup> LAGES, Rita, “O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-Membros na política de asilo da União Europeia. Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), *República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Europeia* (C-643/15 e C-647/15), de 6 de setembro de 2017”, *e-Pública*, vol. 5 (1), 2018, p. 300.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 288.

<sup>176</sup> §62, 64, 66-67 do acórdão.

<sup>177</sup> §73 do acórdão.

<sup>178</sup> §78 do acórdão.

<sup>179</sup> LAGES, Rita, “O princípio jurídico da solidariedade...”, p. 298. V. §246-249 do acórdão.

<sup>180</sup> §212-213 do acórdão.

que nele se encontra consagrado, medidas provisórias que consistem em impor um mecanismo de recolocação obrigatório, tal como o previsto pela decisão impugnada.”<sup>181</sup>. À luz das considerações precedentes, a decisão impugnada foi considerada conforme ao direito da União, pelo que os Estados demandantes estavam obrigados a recolocar o número de pessoas que lhes foi atribuído.

Todavia, mesmo após a decisão do TJUE de 6 setembro de 2017, a Hungria e a Polónia recusaram cumprir o acordo juridicamente vinculativo, não tendo acolhido no seu território um único requerente de asilo. Em 2016, a República Checa acolheu apenas 12 refugiados, tendo anunciado a sua retirada do esquema de recolocação no ano seguinte. Consequentemente, em junho de 2017, a Comissão deu início a procedimentos por incumprimento contra os três EM<sup>182</sup>, que continuavam a não cumprir com as suas obrigações legais e a ignorar os compromissos assumidos para com a Itália, a Grécia, e os restantes países europeus. Considerando insatisfatórias as respostas de Praga, Budapeste e Varsóvia, a Comissão remeteu o caso ao Tribunal de Justiça<sup>183</sup>, intentando ações contra os referidos EM<sup>184</sup>.

Como se pode efetivamente comprovar, o plano de recolocação falhou em larga medida. Para além da oposição evidente dos países de Leste, também os que aceitaram acatar com as decisões do Conselho se depararam com “obstáculos e lentidões burocráticas sérias, continuando o número de recolocações muito baixo”<sup>185</sup>. Em novembro de 2017, apenas 31.503 pessoas das 98.255 previstas tinham sido recolocadas<sup>186</sup>. Ao invés de se empenharem na solidariedade, os países de trânsito e de destino começaram a reintroduzir controlos nas fronteiras internas, ameaçando, desta forma, a integridade do espaço Schengen e fomentando a divisão na Europa.

Em suma, é do nosso entender que, até ao momento, as medidas adotadas pela UE em prol da solidariedade e da partilha de responsabilidades - incluindo a partilha de recursos financeiros e de pessoal especializado - assumem maioritariamente um caráter simbólico, mostrando-se, por isso, insuficientes para lidar com a pressão migratória contínua que se

---

<sup>181</sup> §253 do acórdão.

<sup>182</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland” [Em linha].

<sup>183</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice” [Em linha].

<sup>184</sup> Processos C-715/17, C-718/17 e C-719/17.

<sup>185</sup> PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória...”, p. 36.

<sup>186</sup> COM (2017) 669 final.

verifica nas fronteiras externas<sup>187</sup>. Com efeito, urge encontrar uma solução estável e eficaz para o desafio migratório, mediante a adoção de uma política solidária genuína que tenha em conta os direitos das pessoas carecidas de proteção internacional.

---

<sup>187</sup> THIELEMANN, Eiko, “Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56 (1), 2018, p. 80.



### **CAPÍTULO 3: REFORMA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

A crise no Mediterrâneo evidenciou a necessidade de tomar medidas imediatas no sentido de prevenir tragédias humanas, mas salientou também as graves limitações estruturais da política de migração da UE e dos instrumentos jurídicos que a assistem<sup>188</sup>. Ainda que todos os EM procedessem à correta aplicação do quadro jurídico vigente em matéria de asilo e aplicassem as normas em vigor de forma mais eficaz e rigorosa, seria extremamente improvável que o sistema resistisse a uma pressão migratória contínua. Com efeito, tal como referido nas conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016<sup>189</sup>, sublinha-se a necessidade de fazer progressos no sentido de reformar o atual quadro normativo da UE, a fim de assegurar uma política comum de asilo mais humana, justa e eficaz.

A migração continuará a ser uma questão decisiva para a Europa nas próximas décadas, por isso não podemos continuar a depender de medidas *ad hoc*. Neste momento, é imperativo criar instrumentos capazes de melhor gerir os fluxos migratórios a médio e longo prazo, de acordo com a abordagem definida na *Agenda Europeia da Migração*. Neste âmbito, a Comissão tomou como prioridade a reforma do SECA, definindo cinco áreas de atuação prioritárias<sup>190</sup>: a saber, 1) estabelecer um sistema sustentável e equitativo de determinação do Estado-Membro responsável pelos requerentes de asilo; 2) reforçar o sistema Eurodac; 3) alcançar um maior grau de convergência no sistema de asilo da UE; 4) prevenir os movimentos secundários; e 5) reforçar o mandato do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO).

Na comunicação de 6 abril de 2016, intitulada “Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa”, a Comissão esclarece o objetivo da reforma visada: “O objetivo geral é passar de um sistema que, devido à sua conceção ou aplicação deficiente, faz pesar uma responsabilidade desproporcionada sobre determinados EM e encoraja os fluxos migratórios descontrolados e irregulares, para um sistema mais justo que proporcione canais ordeiros e seguros de entrada na UE aos

---

<sup>188</sup> COM (2015) 240 final.

<sup>189</sup> EUCO 1/2016, §9.

<sup>190</sup> COM (2016) 197 final.

nacionais de países terceiros que necessitem de proteção ou que sejam suscetíveis de contribuir para o desenvolvimento económico da União.”<sup>191</sup>.

Como salientado pelo Conselho Europeu, “existe um entendimento comum de que a revisão do SECA deverá permitir encontrar um equilíbrio adequado entre a responsabilidade e a solidariedade, e terá de garantir a resiliência face a futuras crises”<sup>192</sup>. Mais se adianta que o sistema reformado “tem de ser eficaz, capaz de suportar a pressão migratória, evitar fatores de atração e movimentos secundários, em conformidade com o direito internacional, combater os abusos e prestar o apoio adequado aos EM mais afetados”<sup>193</sup>.

### **3.1. Sete propostas legislativas da Comissão**

Com base nas prioridades identificadas na comunicação de 6 de abril de 2016, a Comissão apresentou o primeiro pacote de propostas legislativas em maio de 2016<sup>194</sup>. Estas visam: 1) a reforma do sistema de Dublin com vista a assegurar uma melhor distribuição dos pedidos de asilo entre os EM; 2) o reforço do Regulamento Eurodac, por forma a aumentar a eficiência da base de dados da UE para a comparação de impressões digitais; e 3) o reforço do mandato do EASO, a fim de o tornar numa verdadeira agência da UE para o asilo<sup>195</sup>. Em julho do mesmo ano, a Comissão apresentou o segundo pacote de propostas<sup>196</sup>, visando: 4) a substituição da Diretiva “Procedimentos” por um regulamento; 5) a substituição da Diretiva “Qualificação” por um regulamento; e 6) a reforma da Diretiva “Acolhimento”. A sétima e última proposta da Comissão, apresentada em novembro de 2017, consiste na criação de um quadro permanente da UE em matéria de reinstalação.

As negociações sobre as várias propostas legislativas estão a avançar a ritmos diferentes. Foram registados progressos significativos em quase todos os dossiês, com cinco das sete propostas a chegarem à fase de negociações tripartidas<sup>197</sup>. Contudo, a

---

<sup>191</sup> Ibid., p. 2.

<sup>192</sup> Conclusões do Conselho Europeu, 22-23/06/2017, p. 11.

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> CONSILIUM, “Cronologia: reforma das regras da UE em matéria de asilo” [Em linha].

<sup>195</sup> Em setembro de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento alterada (COM (2018) 633 final), tendo por base um acordo provisório alcançado entre o Conselho e o Parlamento Europeu sobre o texto original.

<sup>196</sup> CONSILIUM, “Cronologia...”

<sup>197</sup> POLLET, Kris, “All in vain? The faith of EP positions on asylum reform after the European elections”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2019.

proposta de reforma do Regulamento de Dublin III e a proposta de Regulamento “Procedimentos” (a adotar em substituição da Diretiva 2013/32/UE) encontram-se ainda bastante atrasadas<sup>198</sup>. Relativamente às duas últimas, o Conselho não adotou ainda um mandato negocial<sup>199</sup>. Apesar de o Parlamento ter já cumprido as suas funções enquanto colegislador, ultrapassando divisões políticas internas e melhorando substancialmente as propostas em cima da mesa, o Conselho insiste numa “abordagem por pacote”, o que provavelmente impedirá a adoção de qualquer um dos dossiês enquanto não for resolvida a questão da solidariedade<sup>200</sup>, i.e., enquanto os governos da UE forem incapazes de acordar um mecanismo eficaz de partilha de responsabilidades.

### **3.2. Dublin IV**

Das sete propostas legislativas apresentadas, iremos apenas analisar em profundidade a proposta de reforma do Regulamento de Dublin III<sup>201</sup> (doravante designada “Dublin IV”), que constitui o elemento central do pacote de propostas legislativas da Comissão para a reforma do SECA. A proposta legislativa surge com o objetivo de melhorar alguns aspetos problemáticos do Regulamento de Dublin III já analisados (ver secção 2.2); em particular, Dublin IV propõe-se a melhor determinar um só Estado-Membro responsável por analisar um pedido de asilo, a garantir uma partilha equitativa de responsabilidades entre os EM e, por último, a desencorajar os abusos e prevenir os movimentos intra-UE<sup>202</sup>. Intrinsecamente ligada à proposta de reforma das regras de Dublin, surge a proposta relativa ao Eurodac<sup>203</sup>. Apesar de a última não constituir objeto de estudo, é pertinente referir que a mesma inclui as alterações necessárias para adaptar o sistema de comparação de impressões digitais às normas de Dublin propostas,

---

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> O Parlamento manteve-se um passo à frente do Conselho no que respeita à reforma de Dublin. Em 19 de outubro de 2017, a Comissão do Parlamento Europeu para as Liberdades Cívicas, a Justiça e os Assuntos Internos adotou um relatório sobre a reforma do Regulamento de Dublin (doc. n.º A8-0345/2017) e votou pelo início de negociações interinstitucionais. O relatório e o mandato foram aprovados pelo Parlamento em sessão plenária, em 6 de novembro de 2017. Neste sentido, v. EUROPEAN PARLIAMENT, “Legislative Train Schedule: Towards a new policy on migration. JD - Revision of the Dublin Regulation” [Em linha].

<sup>200</sup> WOLLARD, Catherine, “CEAS reform: Stranded at the European shores?”, *ECRE Weekly Bulletin*, 12. out. 2018.

<sup>201</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação), COM (2016) 270 final.

<sup>202</sup> CONSILIUM, “Reforma das regras da UE em matéria de asilo” [Em linha].

<sup>203</sup> COM (2016) 272 final.

em conformidade com o seu objetivo principal de facilitar a aplicação do Regulamento de Dublin.

De uma forma geral, os atuais critérios de determinação do Estado-Membro responsável são essencialmente mantidos, todavia são propostas alterações específicas<sup>204</sup>. A proposta mais ambiciosa consiste na introdução de um mecanismo corretivo de afetação, que complementaria o sistema e permitiria ajustar a repartição dos requerentes de asilo em situações em que os Estados-Membros se veem confrontados com pressões migratórias desproporcionadas<sup>205</sup>. São propostas outras alterações importantes, que serão abordadas a seguir com maior detalhe. As alterações incluem, entre outras, a supressão das disposições relativas à cessação da responsabilidade; a introdução de consequências processuais e materiais em caso de incumprimento das obrigações de registo no Estado-Membro da primeira entrada; e a introdução de um pré-procedimento com vista à verificação da admissibilidade do pedido.

### **3.2.1. Principais mudanças visadas**

O novo regime de Dublin passará a ser assistido de um mecanismo corretivo de repartição<sup>206</sup> destinado a aliviar os EM sujeitos a uma pressão desproporcionada. Este novo mecanismo de equidade assentaria num sistema de registo e de monitorização automatizado, que possibilitaria o cálculo contínuo da percentagem de pedidos pelos quais cada Estado-Membro seria responsável ao abrigo das regras de Dublin, comparando-a posteriormente com a percentagem de referência<sup>207</sup>. Esta última seria calculada recorrendo a dois critérios: a dimensão da população e o PIB total<sup>208</sup> (cada um com uma ponderação de 50%). O mecanismo seria automaticamente ativado caso o número de pedidos de proteção internacional pelos quais um Estado-Membro é responsável ao abrigo de Dublin excedesse 150% do número de referência indicado. Nesse caso, depois de efetuada uma verificação de admissibilidade, todos os novos requerentes de asilo seriam recolocados no

---

<sup>204</sup> Ibid., p. 15. GAUCI, Jean-Pierre, “Leap Ahead...”

<sup>205</sup> COM (2016) 270 final, p. 15. MORANO-FOADI, Sonia, “Solidarity and Responsibility...”, p. 234.

<sup>206</sup> Para maiores desenvolvimentos quanto ao funcionamento do mecanismo de repartição proposto, consultar: COM (2016) 270 final, pp. 19-21. MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, pp. 33-35.

<sup>207</sup> COM (2016) 270 final, pp. 19-20.

<sup>208</sup> Serão igualmente tidos em conta os esforços para a reinstalação de pessoas carecidas de proteção internacional desenvolvidos pelos EM.

conjunto da UE<sup>209</sup> até que o número de pedidos voltasse a descer abaixo do valor indicado na chave de referência. Os EM poderiam suspender temporariamente a sua participação no mecanismo de repartição durante um período de 12 meses, mediante o pagamento de uma contribuição de solidariedade no valor de 250.000 euros por requerente ao Estado-Membro que tiver sido designado responsável em seu lugar<sup>210</sup>.

Dublin IV prevê igualmente a introdução de consequências processuais para os requerentes que falham em cumprir com a sua obrigação de registo no Estado-Membro da primeira entrada<sup>211</sup>. O art. 4.º, n.º 1, da proposta introduz “uma nova obrigação que prevê que um requerente deve apresentar o seu pedido no Estado-Membro em que entra pela primeira vez de forma irregular ou, se se encontrar legalmente num Estado-Membro, nesse Estado-Membro”<sup>212</sup>. Em caso de incumprimento, o pedido de proteção internacional deve ser analisado através de um procedimento acelerado, nos termos do art. 31.º, n.º 8, da Diretiva 2013/32/UE<sup>213</sup>. O art. 5.º, n.º 3, da proposta esclarece ainda que os requerentes de asilo só poderão beneficiar das condições materiais de acolhimento previstas nos arts. 14.º a 19.º da Diretiva 2013/33/UE no Estado-Membro em que devem estar presentes.

Além da obrigação de pedir asilo no Estado-Membro da primeira entrada, Dublin IV estabelece outras obrigações para os requerentes de asilo, particularmente no que diz respeito à cooperação com as autoridades competentes e à disponibilização em tempo útil de todos os elementos e informações pertinentes para determinação do Estado-Membro responsável<sup>214</sup>. Os requerentes devem igualmente respeitar as decisões de transferência e estar à disposição das autoridades durante todo o procedimento de asilo<sup>215</sup>.

Uma outra novidade da proposta de regulamento consiste na introdução de um pré-procedimento, que deve ter lugar antes do início do processo de determinação do Estado-Membro responsável. O Estado-Membro em que foi apresentado o pedido deve verificar se o pedido é inadmissível, nos termos do art. 33.º, n.º 2, als. b) e c), da Diretiva 2013/32/UE, pelo facto de o requerente vir de um país de asilo ou de um país terceiro

---

<sup>209</sup> Todos os novos pedidos apresentados no Estado-Membro confrontado com uma pressão desproporcionada seriam atribuídos a outros EM cujo número de pedidos de asilo pelos quais são responsáveis não excedesse o número de referência.

<sup>210</sup> Art. 37.º da proposta “Dublin IV”.

<sup>211</sup> Art. 5.º.

<sup>212</sup> COM (2016) 270 final, p. 16.

<sup>213</sup> Art. 5.º, n.º 1.

<sup>214</sup> Art. 4.º, n.º 2.

<sup>215</sup> Art. 4.º, n.º 3.

seguro<sup>216</sup>. Se for esse o caso, o requerente será repatriado para esse primeiro país de asilo ou para o país terceiro seguro. O Estado-Membro deve ainda verificar se o requerente vem de um país de origem seguro ou se o mesmo constitui um risco de segurança. Nesse caso, o pedido deve ser analisado no âmbito de um procedimento acelerado<sup>217</sup>. Sempre que um Estado-Membro considerar um pedido inadmissível ou analisar um pedido no âmbito de um procedimento acelerado, o mesmo é considerado o Estado-Membro responsável<sup>218</sup>.

Um outro aspeto importante reside na limitação da possibilidade de transferência de responsabilidade entre EM, introduzindo-se o conceito de “responsabilidade estável”<sup>219</sup>. Neste sentido, foram suprimidas as disposições que previam a cessação da responsabilidade em certas circunstâncias<sup>220</sup>, incluindo situações em que os prazos estipulados para a realização das transferências já tenham expirado<sup>221</sup>. Com efeito, uma vez estabelecida a responsabilidade de um Estado-Membro, esse Estado-Membro continua, regra geral, a ser responsável durante todas as etapas do procedimento de Dublin, sem que a sua responsabilidade cesse. A proposta introduz também uma norma que prevê que os critérios de determinação da responsabilidade só devem ser aplicados uma vez. Significa isto que o Estado-Membro que analisou um pedido de proteção internacional permanece responsável pela análise de futuras declarações e por pedidos subsequentes do mesmo requerente<sup>222</sup>.

Adicionalmente, por forma a conferir maior peso às disposições relativas à unidade familiar, a definição de “membros da família” é alargada de modo a incluir irmãos do requerente e laços familiares constituídos durante o trânsito (após a partida do país de origem, mas antes da chegada ao território do Estado-Membro)<sup>223</sup>. Não obstante, o art. 19.º da proposta vem restringir a aplicação das cláusulas discricionárias atualmente previstas no art. 17.º do Regulamento de Dublin III. Primeiro, estas só poderiam ser aplicadas enquanto nenhum Estado-Membro tiver sido designado responsável, i.e., a sua

---

<sup>216</sup> Art. 3.º, n.º 3, al. a).

<sup>217</sup> Art. 3.º, n.º 3, al. b).

<sup>218</sup> Art. 3.º, n.º 4.

<sup>219</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, p. 525.

<sup>220</sup> Foi suprimida a totalidade do art. 19.º do Regulamento de Dublin III, que prevê a cessação de responsabilidade no caso de um requerente de asilo abandonar voluntariamente o território de um Estado-Membro durante um período mínimo de três meses. Foram igualmente suprimidas algumas disposições do art. 13.º do Regulamento, nomeadamente a cláusula que prevê a cessação de responsabilidade do Estado-Membro da primeira entrada doze meses após a passagem ilegal da fronteira, assim como a cláusula relativa à permanência irregular.

<sup>221</sup> Ver §25 da proposta “Dublin IV”.

<sup>222</sup> Art. 3.º, n.º 5.

<sup>223</sup> Art. 2.º, al. g).

aplicação deixaria de ser possível após a determinação de responsabilidade<sup>224</sup>. Segundo, a sua aplicação estaria limitada a “razões familiares relativas aos membros da família alargada não abrangidos pelo art. 2.º, al. g) [que contempla a definição alargada de membros de família]” ou a casos de reunificação familiar. Com efeito, o uso das cláusulas por outros motivos (familiares ou culturais) deixaria de ser possível<sup>225</sup>.

Relativamente aos menores não acompanhados, a proposta esclarece que, na ausência de um membro da família, o Estado-Membro responsável é aquele onde o menor apresentou o pedido de proteção internacional pela primeira vez, a menos que seja demonstrado que tal não corresponde ao interesse superior da criança<sup>226</sup>. Adicionalmente, o considerando 15 da proposta apela ao estabelecimento de garantias processuais específicas para esta categoria especialmente vulnerável de requerentes. Neste âmbito, a disposição relativa às garantias dos menores não acompanhados<sup>227</sup> é adaptada. Nos termos do art. 8.º, n.º 2 da proposta, os menores não acompanhados apenas têm direito a um representante no Estado-Membro em que devem estar presentes. Já o n.º 4 adianta que qualquer decisão de transferência de um menor não acompanhado deve ser precedida de uma avaliação do seu interesse superior e que a referida deve ser conduzida por pessoal qualificado e de forma tão breve quanto possível. Caso o menor deva ser transferido ao abrigo de Dublin, o Estado-Membro que procede à transferência deve certificar-se de que o Estado-Membro de acolhimento tomará de imediato as medidas necessárias previstas nas Diretivas “Procedimentos”<sup>228</sup> e “Acolhimento”<sup>229</sup>.

No que diz respeito aos pedidos de retomada a cargo<sup>230</sup>, verifica-se que estes foram transformados em meras notificações de retomada a cargo<sup>231</sup>. Tais notificações requerem uma confirmação imediata de receção (ao invés de uma resposta)<sup>232</sup>. É, pois, clara a obrigação do Estado-Membro responsável de retomar a cargo um requerente ou

---

<sup>224</sup> Art. 19.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>225</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Dublin is dead...”

<sup>226</sup> Art. 10.º, n.º 5.

<sup>227</sup> Art. 6.º do Regulamento de Dublin III.

<sup>228</sup> Designadamente, as referidas no art. 25.º.

<sup>229</sup> Designadamente, as referidas nos arts. 14.º e 24.º.

<sup>230</sup> As transferências de retomada a cargo são aquelas em que o requerente é transferido de volta ao Estado-Membro responsável após se ter deslocado irregularmente para outro Estado-Membro, ou nesse tenha apresentado um novo pedido de proteção internacional. Ao passo que, as transferências de tomada a cargo indicam situações em que o requerente é transferido do Estado-Membro em que apresentou o pedido para o Estado-Membro designado responsável ao abrigo dos critérios de Dublin.

<sup>231</sup> Art. 26.º da proposta.

<sup>232</sup> Art. 26.º, n.º 3.

beneficiário de proteção internacional que tenha apresentado um pedido num outro Estado-Membro, ou que nesse se encontre em situação irregular<sup>233</sup>. Surgem igualmente previstas consequências processuais para o exame do pedido após uma transferência de retomada a cargo<sup>234</sup>, com vista a dissuadir os movimentos secundários.

Por último, e não menos importante, a proposta prevê o encurtamento dos prazos para as várias etapas do procedimento. São exemplo “os prazos para apresentação de um pedido de tomada a cargo<sup>235</sup> e para a resposta ao mesmo<sup>236</sup>, para a notificação de uma retomada a cargo<sup>237</sup> e para a adoção de uma decisão de transferência<sup>238</sup>”<sup>239</sup>. Também as normas relativas às vias de recurso foram adaptadas. O n.º 3 do art. 28.º garante agora a suspensão automática das transferências enquanto o recurso é apreciado, para além de encurtar o prazo para a adoção de uma decisão quanto ao mérito. No que parece ser uma tentativa de codificar a decisão do TJUE no caso *Abdullahi*<sup>240</sup>, as vias de recurso são limitadas a duas situações<sup>241</sup>: à avaliação de eventuais violações do art. 3.º, n.º 2 (que proíbe as transferências para EM que apresentem falhas sistémicas nos respetivos sistemas de asilo) e eventual violação dos critérios relativos à unidade familiar (atuais arts. 10.º a 13.º e 18.º). O n.º 5 do art. 28.º introduz uma nova via de recurso para os casos em que não foi tomada uma decisão de transferência e o requerente declara que um membro da família (ou, no caso dos menores não acompanhados, um familiar) se encontra legalmente num Estado-Membro diferente daquele que analisa o seu pedido de proteção internacional.

---

<sup>233</sup> Art. 20.º, n.º 1, als. b), c), d) e e).

<sup>234</sup> Art. 20.º, n.ºs 3, 4 e 5.

<sup>235</sup> Arts. 24.º, n.º 1 e 29.º, n.º 3.

<sup>236</sup> Art. 25.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>237</sup> Art. 26.º, n.º 1.

<sup>238</sup> Art. 30.º, n.º 1.

<sup>239</sup> COM (2016) 270 final, p. 17.

<sup>240</sup> Ac. do TJUE de 10 de dezembro de 2013, *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*, processo C-394/12. O Tribunal concluiu que, no âmbito de um recurso de uma decisão de transferência ao abrigo do art. 19.º, n.º 1 do Regulamento (CE) n.º 343/2003 (Dublin II), o requerente pode pedir a fiscalização da determinação do Estado-Membro responsável por acreditar que tenha havido uma aplicação errada dos critérios de determinação de responsabilidade. Mas, apenas se nesse Estado-Membro (i.e., no que procede à determinação da responsabilidade) existirem falhas sistémicas nos procedimentos de asilo e nas condições de acolhimento. V. §60 e 62 do acórdão.

<sup>241</sup> Art. 28.º, n.º 4 da proposta.



### 3.2.2. Análise crítica

Face ao exposto, compete agora avaliar as alterações propostas à luz dos objetivos principais da reforma de Dublin: primeiro, o de reforçar a solidariedade entre EM e segundo, o de salvaguardar os direitos dos requerentes de asilo.

#### 3.2.2.1. Quanto ao objetivo de reforçar a solidariedade entre Estados-Membros

Parece haver consenso na literatura de que a proposta não repensa o atual sistema de distribuição de responsabilidades<sup>242</sup>. Isto porque não introduz qualquer alteração à hierarquia dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável. Tal como nas versões anteriores<sup>243</sup>, o critério predominante continua a ser o critério do Estado-Membro da primeira entrada<sup>244</sup>, que, como já observamos, conduz a uma distribuição desproporcionada dos requerentes de asilo na União. Na opinião de Francesco MAIANI, este desequilíbrio virá a ser agravado pela supressão das cláusulas relacionadas com a cessação ou transferência de responsabilidades<sup>245</sup>. A obrigação de apresentar um pedido de proteção internacional no Estado-Membro da primeira entrada<sup>246</sup> contribuirá igualmente para concentrar as responsabilidades num número reduzido de EM<sup>247</sup>. Segundo HRUSCHKA, a introdução desta disposição incentiva ainda mais à realização de movimentos secundários, que, por seu turno, estimula ao desenvolvimento do negócio dos passadores ilegais e de redes de tráfico de migrantes<sup>248</sup>. Se um requerente de asilo pretender apresentar um pedido de proteção internacional num Estado-Membro da sua preferência, apenas terá de lá chegar sem ser registado ou detetado num outro Estado-Membro<sup>249</sup>.

---

<sup>242</sup> V., p. ex., MAINI, Francesco, *The Reform of the Dublin III Regulation...* MORANO-FOADI, Sonia, “Solidarity and Responsibility...”. YOUNG, Sophie Capicchiano, “Dublin IV and EXCOM: Aspirational Blunders and Illusive Solidarity”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 19 (4), 2017, pp. 370–395. TUBAKOVIC, Tamara, “A Dublin IV recast: A new and improved system?”, *European Policy Brief*, n.º 46, mar. 2017.

<sup>243</sup> Convenção de Dublin de 1990, Regulamento de Dublin II e Regulamento de Dublin III (atualmente em vigor).

<sup>244</sup> MORANO-FOADI, Sonia, “Solidarity and Responsibility...”, pp. 234-235.

<sup>245</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 37.

<sup>246</sup> Expressa no art. 4.º, n.º 1 da proposta.

<sup>247</sup> PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, “The «Dublin IV» Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights?”, *Sui-generis*, 2017, p. 66.

<sup>248</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, p. 526.

<sup>249</sup> Ibid.

Por outro lado, o novo mecanismo de equidade de Dublin<sup>250</sup> é por si só problemático. Os Estados beneficiários<sup>251</sup> teriam de assumir responsabilidades acrescidas, apesar de se encontrarem já bastante sobrecarregados. Estas responsabilidades incluiriam: a identificação dos requerentes, o registo dos seus pedidos e a verificação de admissibilidade (no âmbito do pré-procedimento)<sup>252</sup>. Além disso, teriam de assumir responsabilidade por todos os pedidos considerados inadmissíveis, bem como pelos que devam ser analisados no âmbito de um procedimento acelerado. Como consequência, seriam também obrigados a lidar com grande parte dos retornos<sup>253</sup>. Com efeito, o pré-procedimento pode ser encarado apenas como mais um encargo administrativo, que vem colocar a tónica nos aspetos procedimentais, desviando a atenção do ponto fundamental, que é o de avaliar a necessidade de proteção internacional dos requerentes de asilo<sup>254</sup>.

Para além de atribuir responsabilidades adicionais aos Estados beneficiários, o mecanismo permite que os Estados de atribuição<sup>255</sup> recusem a transferência de determinado requerente por motivos de segurança nacional ou de ordem pública, ou, simplesmente, mediante o pagamento de uma contribuição de solidariedade ao Estado-Membro designado responsável em seu lugar<sup>256</sup>. A possibilidade de os Estados optarem pela não participação no mecanismo de repartição levanta algumas preocupações jurídicas. Como descrito por GUILD *et al.*, “(...) permitir que os Estados comprem a sua saída no âmbito da proteção dos refugiados seria contrário aos compromissos jurídicos comuns, ao princípio da lealdade para com o projeto comum do SECA, consagrado no art. 4.º, n.º 2, do TUE<sup>257</sup>, e à lógica subjacente ao princípio da solidariedade, consagrado no art. 80.º do TFUE.”<sup>258</sup>.

A aplicabilidade prática do mecanismo corretivo da repartição é também questionável. De acordo com PROGIN-THEUERKAUF, o mecanismo nunca seria

---

<sup>250</sup> Previsto no capítulo VII da proposta.

<sup>251</sup> Nos termos do art. 2.º, al. o) da proposta “Dublin IV”, o Estado-Membro beneficiário é aquele que “beneficia do mecanismo corretivo da repartição estabelecido no capítulo VII do presente regulamento e que procede à atribuição do requerente”. Na prática, correspondem aos Estados sujeitos a uma maior pressão migratória.

<sup>252</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 36.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, p. 525.

<sup>255</sup> Nos termos do art. 2.º, al. p) da proposta, o Estado-Membro de atribuição é “o Estado-Membro ao qual é atribuído um requerente ao abrigo do mecanismo de repartição estabelecido no capítulo VII do presente regulamento”.

<sup>256</sup> TUBAKOVIC, Tamara, “A Dublin IV recast...”, p. 5.

<sup>257</sup> Parece-me que, por lapso, as autoras referiram o art. 4.º, n.º 2 do TUE, quando pretendiam fazer menção ao n.º 3 do mesmo artigo.

<sup>258</sup> GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...*, p. 40.

ativado, já que o mais provável seria que o número de referência nunca fosse excedido<sup>259</sup>. Uma grande parte dos requerentes de asilo vem da Turquia, considerada pela UE como um “país terceiro seguro”<sup>260</sup>. Com efeito, todos os migrantes que chegassem à Europa a partir deste país não podiam ter o seu pedido de asilo analisado na União, pelo facto de este ser considerado inadmissível nos termos do art. 3.º, n.º 3, al. a)<sup>261</sup>. Após a verificação de admissibilidade, a efetuar pelo Estado-Membro da primeira entrada, estes migrantes teriam de ser devolvidos à Turquia por força da aplicação do Regulamento<sup>262</sup>. Apesar de os seus pedidos não serem considerados para efeitos de recolocação (i.e., exclui-se a possibilidade de responsabilidade partilhada), os Estados fronteiriços teriam na mesma a obrigação de identificação, registo, condução do pré-procedimento e retorno dos candidatos recusados.

Diante destas considerações, é, pois, compreensível a oposição retumbante dos Estados fronteiriços às alterações propostas por Dublin IV. Em 8 de novembro de 2016, o Senado italiano submeteu um parecer fundamentado à Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento Europeu sobre a conformidade da proposta de regulamento com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>263</sup>, realçando que: “a introdução, no novo art. 3.º da proposta, da exigência de se proceder a um exame preliminar antes do início do procedimento de Dublin [...] implicará um aumento considerável do número de pedidos a serem examinados por um país de primeira entrada como a Itália.”<sup>264</sup>. O documento conclui que a proposta “não contribui para a distribuição equitativa dos

---

<sup>259</sup> PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, “The «Dublin IV» Proposal...”, p. 65.

<sup>260</sup> A Declaração UE-Turquia assenta na presunção legal de que a Turquia pode ser considerada um país terceiro seguro para o qual os requerentes de asilo podem ser devolvidos e no qual beneficiariam de proteção adequada, nos termos da Convenção de Genebra de 1951. Aquando da sua assinatura, a Declaração foi alvo de acesos debates quanto à sua natureza e quanto à questão de saber se a Turquia poderia, de facto, ser considerada como país terceiro seguro, face ao seu longo historial de violações de direitos humanos. Neste sentido, v. TSILIOU, Angeliki, “When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018.

<sup>261</sup> Disposição que, na perspetiva de PROGIN-THEUERKAUF, vem consolidar o acordo UE-Turquia. p. 66.

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Nos termos do art. 6.º do Protocolo N.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, os parlamentos nacionais podem, “[...] dirigir aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade.” Para além do Parlamento italiano, também os parlamentos nacionais de cinco outros EM (Hungria, Eslováquia, República Checa, Polónia e Roménia) submeteram pareceres fundamentados declarando que a proposta da Comissão não obedece ao princípio da subsidiariedade.

<sup>264</sup> Reasoned opinion of the Italian Senate on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), p. 6.

migrantes entre os Estados-Membros, mas antes que fortalece e amplia «de várias formas, o critério da primeira entrada, aumentando as dificuldades para os países fronteiriços como a Itália»<sup>265</sup>. Neste ponto, parece-nos que a proposta de regulamento é fundamentalmente injusta para com os Estados situados na fronteira externa de Schengen e não serve o propósito da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades.

### **3.2.2.2. Quanto ao objetivo de salvaguardar os direitos dos requerentes de asilo**

Vários autores entendem que a proposta de regulamento “Dublin IV” representa um retrocesso significativo no âmbito da proteção dos direitos humanos dos refugiados<sup>266</sup>. A introdução do pré-procedimento fará com que seja cada vez mais difícil ter um pedido de asilo analisado na UE<sup>267</sup>. Para além disso, é altamente provável que as pessoas carecidas de proteção internacional acabem por não receber o nível de proteção adequada, i.e., em conformidade com as normas comunitárias e de direito internacional pertinentes. Neste âmbito, a devolução de menores não acompanhados seria ainda mais grave, devido à sua especial vulnerabilidade. Ao introduzir uma nova disposição que prevê que os requerentes de asilo devem ser repatriados para o primeiro país de asilo ou para um país terceiro seguro (caso provenham de um destes), a proposta falha em considerar o funcionamento do sistema de asilo do país terceiro como fator conducente à sua inclusão na lista de países terceiros seguros da UE<sup>268</sup>. Isto é problemático: primeiro, porque os EM da UE têm responsabilidades de proteção de refugiados<sup>269</sup> que estão a tentar “empurrar” para os países vizinhos; segundo, porque, ao fazê-lo, acabam por submeter os que verdadeiramente necessitam de proteção a condições de acolhimento e receção que podem não corresponder aos padrões estabelecidos na ordem jurídica comunitária e internacional, podendo mesmo estar a submeter estas pessoas, direta ou indiretamente, a riscos de *refoulement*, em violação do art. 19.º da CDFUE<sup>270</sup>. O pré-procedimento pode igualmente implicar o risco de violação do princípio da unidade familiar, na medida em que o

---

<sup>265</sup> Ibid.

<sup>266</sup> V., p. ex., HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, p. 531. MAINI, Francesco, *The Reform of the Dublin III Regulation...*, pp. 39-43.

<sup>267</sup> PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, “The «Dublin IV» Proposal...”, p. 66.

<sup>268</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, p. 524.

<sup>269</sup> Decorrentes do art. 18.º da CDFUE e da Convenção de Genebra de 1951.

<sup>270</sup> Considerando serem países terceiros seguros, em princípio, não colocariam em risco este princípio, mas existe sempre essa possibilidade, ainda que de forma indireta.

requerente será repatriado independentemente da presença de membros da família no território da UE<sup>271</sup>. Isto seria especialmente problemático em casos de familiares não abrangidos pela Diretiva 2003/86/CE<sup>272</sup>, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, que não poderiam juntar-se aos seus parentes na UE por caírem fora do conceito de membros da família<sup>273</sup>.

Dublin IV passa a imagem de um requerente de asilo bem informado, com conhecimentos jurídicos sólidos, e potencialmente abusivo<sup>274</sup>. Não obstante, a realidade é que a maior parte dos requerentes se encontram mal informados quanto à aplicação do Regulamento e dos demais instrumentos jurídicos que compõem o acervo comunitário em matéria de asilo. Muitas vezes, não têm acesso prévio à informação ou, na maioria dos casos, a informação que lhes é transmitida não é credível<sup>275</sup>. Deste modo, é muito provável que as obrigações e sanções agora propostas possam dar lugar a mal-entendidos e gerar maior confusão. Note-se ainda que, sem o conhecimento prévio do requerente, a obrigação de apresentar um pedido de proteção internacional no Estado-Membro da primeira entrada é de efeito prático limitado<sup>276</sup>.

Na verdade, a introdução de obrigações e sanções destinam-se a reduzir os movimentos secundários dos requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional por via da coerção<sup>277</sup>. No entanto, é do entender da maioria dos académicos que Dublin deve evitar a coerção desnecessária e que os requerentes de asilo devem tomar parte nas decisões que influenciarão o seu futuro. Do ponto de vista de GUILD *et al.*, qualquer reforma ao sistema de Dublin deve ter em consideração a importância de evitar a coercibilidade a fim de promover a confiança entre os requerentes de asilo e as autoridades nacionais<sup>278</sup>, e de garantir que os direitos fundamentais dos refugiados sejam respeitados. Ainda que não se defenda um sistema de alocação de livre escolha<sup>279</sup>, os requerentes de

---

<sup>271</sup> PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, “The «Dublin IV» Proposal...”, p. 66.

<sup>272</sup> Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

<sup>273</sup> Segundo o art. 4.º da Diretiva 2003/86/CE, apenas poderão beneficiar de reagrupamento familiar o cônjuge do requerente do reagrupamento e os filhos menores do casal ou de um dos membros do casal (se estiverem à sua guarda e cargo), incluindo os filhos adotados.

<sup>274</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, p. 529.

<sup>275</sup> Ibid., pp. 529-530.

<sup>276</sup> Ibid., p. 528.

<sup>277</sup> Ibid., p. 529.

<sup>278</sup> GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...* p. 49.

<sup>279</sup> Num sistema de alocação de livre escolha, caberia ao próprio requerente de asilo apresentar um pedido de proteção internacional no Estado-Membro da sua preferência, tornando-se esse o Estado-Membro responsável por apreciar o seu pedido.

asilo devem ter algumas opções para que se possam sentir integrados no processo, evitando desta forma a evasão às normas de Dublin<sup>280</sup>.

Relativamente às consequências do incumprimento previstas no art. 5.º da proposta, o que vem disposto no n.º 3 afigura-se-nos especialmente problemático à luz dos direitos e garantias fundamentais. O considerando 22 da proposta de regulamento reconhece que, “Em consonância com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Estado-Membro em que se encontra esse requerente deve, em qualquer caso, assegurar a satisfação das suas necessidades materiais imediatas.”<sup>281</sup>. Em contrapartida, o art. 5.º, n.º 3, pretende excluir todos aqueles que se movem irregularmente para o território de outro Estado-Membro de todas as condições materiais de acolhimento, excetuando-se o acesso a cuidados de saúde de emergência<sup>282</sup>. Este acesso limitado aos direitos sociais é, no entanto, incompatível com o disposto na Diretiva “Acolhimento”. Nos termos do respetivo art. 17.º, n.º 1, “Os Estados-Membros asseguram que os requerentes de asilo têm acesso às condições materiais de acolhimento quando apresentam o seu pedido de proteção internacional.”<sup>283</sup>. Mais se adianta no n.º 2 que os EM devem assegurar que as condições materiais de acolhimento proporcionem “um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental”.

O art. 5.º, n.º 3 da proposta de regulamento é também incompatível com as normas de direitos humanos estipuladas na Convenção de Genebra de 1951, na CEDH e na CDFUE<sup>284</sup>. Como argumenta Francesco MAIANI, as declarações do TJUE no acórdão *Saciri e outros* parecem sugerir que o art. 1.º da CDFUE (relativo à dignidade do ser humano) abrange, em todas as circunstâncias, o direito a alojamento, alimentação e vestuário de forma suficiente a assegurar a subsistência dos requerentes de asilo e um nível de vida adequado em termos de saúde<sup>285</sup>. Também no acórdão *Cimade e GISTI*, o Tribunal deliberou que os requerentes de asilo devem reter os benefícios no Estado-Membro em

---

<sup>280</sup> Neste sentido, v. GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...* MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*

<sup>281</sup> COM (2016) 270 final, p. 28.

<sup>282</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 42.

<sup>283</sup> Segundo o art. 2.º, al. g) da Diretiva 2013/33/UE, as condições materiais de acolhimento “compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios ou de cupões, ou uma combinação dos três, e subsídios para despesas diárias”.

<sup>284</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Dublin is dead...”

<sup>285</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 42. V. também, ac. do TJUE de 27 de fevereiro de 2014, *Saciri e outros c. Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers*, processo C-79/13.

que se encontram presentes, mesmo que sejam da responsabilidade de outro Estado-Membro<sup>286</sup>. Neste ponto, podemos ainda atentar na jurisprudência do TEDH, que já por diversas vezes se pronunciou quanto à violação do art. 3.º da CEDH em casos de mau acolhimento dos requerentes de asilo. No acórdão *M.S.S. contra Bélgica e Grécia*<sup>287</sup>, face à necessidade de determinar se uma situação de pobreza extrema poderia suscitar uma questão nos termos do art. 3.º da CEDH<sup>288</sup>, o Tribunal concluiu que as condições desumanas a que o requerente ficou sujeito na Grécia resultavam numa violação do art. 3.º da CEDH<sup>289</sup>. Na senda da referida decisão judicial, o Tribunal decretou, no acórdão *Tarakbel contra Suíça*<sup>290</sup>, que, caso os requerentes visados fossem transferidos de volta para Itália, haveria lugar a uma violação do art. 3.º<sup>291</sup> por se reconhecer a possibilidade de os requerentes ficarem desalojados ou serem acomodados em instalações sobrelotadas, sem direito a privacidade, ou em condições insalubres ou violentas<sup>292</sup>.

Dublin IV levanta ainda outras questões de direitos humanos, que não podem nem devem ser ignoradas. Por exemplo, de acordo com o art. 7.º, n.º 1 da proposta de regulamento, a entrevista pessoal é apenas obrigatória em casos em que a informação prestada pelo requerente não seja suficiente para proceder à determinação do Estado-Membro responsável. Já o art. 28.º, n.º 4, reduz substancialmente as possibilidades de recurso a casos de reunificação familiar e casos de *non-refoulement*. Esta disposição vem contradizer a decisão proferida pelo TJUE no acórdão *Ghezelbash*<sup>293</sup>. Segundo o referido acórdão, os requerentes de asilo podem, ao abrigo da legislação de Dublin, interpor recurso contra uma decisão de transferência tomada a seu respeito invocando a errada aplicação de um critério da responsabilidade<sup>294</sup>. Neste ponto, consideramos que o art. 28.º violaria o art. 47.º da CDFUE e o art. 13.º da CEDH (que garantem o direito a um recurso efetivo)<sup>295</sup> e,

---

<sup>286</sup> PEERS, Steve, “The Organisation of EU...”. V. também, ac. do TJUE de 27 de setembro de 2012, *Cimade e GISTI c. Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration*, processo C-179/11.

<sup>287</sup> TEDH, *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*.

<sup>288</sup> V. §252-253 do acórdão.

<sup>289</sup> V. §263 do acórdão.

<sup>290</sup> TEDH, *Tarakbel c. Suíça*.

<sup>291</sup> V. §122 do acórdão.

<sup>292</sup> V. §120 do acórdão.

<sup>293</sup> Ac. do TJUE de 7 de junho de 2016, *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, processo C-63/15.

<sup>294</sup> V. §63 do acórdão.

<sup>295</sup> E também o art. 2.º, n.º 3 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, assim como os arts. 3.º e 14.º da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

por isso, que representaria um retrocesso significativo no âmbito da proteção dos direitos dos refugiados<sup>296</sup>.

No que diz respeito aos menores não acompanhados, existem também alguns pontos a criticar. Na ausência de um membro da família ou de outro familiar, o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional é o Estado-Membro onde o menor apresentou o pedido pela primeira vez<sup>297</sup>. Esta disposição parece, no entanto, estar em desacordo com o princípio do interesse superior da criança<sup>298</sup>, bem como com a atual jurisprudência do TJUE, que prevê que o Estado-Membro responsável é o Estado onde o menor se encontra presente e onde tenha apresentado um pedido de proteção internacional<sup>299</sup>. Parece-nos igualmente problemático o facto de a proposta privar os menores não acompanhados do direito a um representante, caso os mesmos não se encontrem no Estado-Membro em que devem estar presentes<sup>300</sup>. Esta disposição é incompatível com o art. 25.º, n.º 1 da Diretiva “Procedimentos”, que prevê que o menor não acompanhado disponha de um representante relativamente a todos os procedimentos previstos na Diretiva. A este respeito, ficam igualmente comprometidos os princípios estabelecidos pelo Comité das Nações Unidas para os Direitos da Criança, assim como a eficácia dos outros direitos dos menores ao abrigo do Regulamento de Dublin<sup>301</sup>.

A restrição das cláusulas discricionárias parece-nos também preocupante do ponto de vista dos direitos humanos. A proposta limita severamente a capacidade dos EM de assumir a responsabilidade por um pedido de proteção internacional que não seja da sua competência. Segundo o novo art. 19.º, os Estados apenas o podem fazer com base em relações familiares não contempladas na definição de membros do grupo familiar, excluindo a possibilidade de tomar a cargo determinado requerente por razões humanitárias. Neste ponto, defendemos que deve ser mantida a redação do atual art. 17.º do Regulamento de Dublin III e, consequentemente, que os Estado-Membros devem manter a possibilidade de analisar um pedido de proteção internacional que lhes tenha sido dirigido, mesmo que essa análise não seja da sua competência. Reconhecemos, assim, a

---

<sup>296</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 40.

<sup>297</sup> Art. 10.º, n.º 5 da proposta “Dublin IV”.

<sup>298</sup> A este respeito, consultar o art. 3.º da Convenção sobre os Direitos da Criança e o art. 24.º, n.º 2 da CDFUE.

<sup>299</sup> V. ac. do TJUE de 6 de junho de 2013, *M.A. e outros c. Secretary of State for the Home Department*, processo C-648/11.

<sup>300</sup> Art. 8.º, n.º 2 da proposta.

<sup>301</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 41.



importância desta disposição, na medida em que funciona como uma verdadeira “válvula de segurança” de todo o sistema. É crucial ter em conta que podem ocorrer falhas nos sistemas de asilo dos Estado-Membros, que impossibilitem a aplicação efetiva das Diretivas “Acolhimento” e “Procedimentos”<sup>302</sup>. Do mesmo modo, há que considerar uma grande porção de requerentes de asilo portadores de doença e/ou deficiência grave, que não têm familiares em nenhum Estado-Membro, e que, devido às suas circunstâncias específicas, não podem ser transferidos para o Estado-Membro responsável<sup>303</sup>. Nestes casos, no parecer do Comité Económico e Social Europeu, seria “imprescindível manter a assunção da responsabilidade por razões humanitárias ou culturais, a fim de conferir prioridade aos requerentes de proteção internacional em situações de particular vulnerabilidade, em conformidade com as disposições da Diretiva 2013/32/UE, e garantir o tratamento diferenciado em função da apreciação das suas circunstâncias específicas.”<sup>304</sup>.

Apenas duas das alterações previstas são suscetíveis de melhorar a compatibilidade do sistema com os direitos humanos. A primeira consiste no alargamento da definição de família (ver subsecção 3.2.1.). A segunda traduz-se na redução da duração máxima de detenção (de seis para quatro semanas). Salvo estas modestas melhorias, é do nosso entender que a proposta reduz significativamente os direitos individuais dos requerentes de asilo, caso seja adotada na sua forma atual<sup>305</sup>, e coloca o sistema de Dublin em rota de colisão com CEDH<sup>306</sup>, com a CDFUE e com a Convenção de Genebra de 1951.

### **3.2.2.3. Considerações finais**

Dublin IV tem sido fortemente criticado por ser manifestamente injusto (quer para os EM quer para os requerentes de asilo), por derrogar as normas relativas aos procedimentos e ao acolhimento, e por tentar minar o direito à unidade familiar e a aplicação do princípio do interesse superior da criança<sup>307</sup>. Além disso, a proposta suscita

---

<sup>302</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou por um apátrida (reformulação)», p. 148.

<sup>303</sup> Ibid., p. 149.

<sup>304</sup> Ibid.

<sup>305</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Dublin is dead...”

<sup>306</sup> LASSEN, Christian K., “Reforming the Common European Asylum Policy (CEAS)”, *Institute for European Policy*, jun. 2017.

<sup>307</sup> YOUNG, Sophie Capicchiano, “Dublin IV and EXCOM...”, p. 371.

sérias preocupações no que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais dos requerentes de asilo, regredindo em muitos aspetos dos progressos realizados com a reforma de 2013<sup>308</sup>. A finalidade da revisão das normas de Dublin, e do sistema de uma forma geral, é limitar os movimentos secundários. Não obstante, a abordagem punitiva e coercitiva da proposta – com o estabelecimento de consequências desproporcionadas em termos processuais e de acolhimento – e as manifestas discrepâncias em termos da proteção concedida pelo vários EM levarão a continuados fracassos neste domínio<sup>309</sup>. A reforma de Dublin deveria contemplar a passagem do atual sistema de distribuição de responsabilidade para um sistema não-coercivo em relação aos requerentes de asilo, solidário para com os EM e as pessoas carecidas de proteção internacional, e em plena concordância com os direitos humanos<sup>310</sup>.

Na opinião de MAIANI, a proposta de regulamento sob análise não será capaz de resolver as falhas do sistema de Dublin já existente, uma vez que procura fazê-lo aplicando as mesmas soluções aos mesmos problemas<sup>311</sup>. Nas palavras de HRUSCHKA, “(...) a proposta de reformulação dá a impressão de uma certa desorientação em relação ao contexto político e à consciência histórica: muitas das “novas” medidas e soluções já foram “testadas” (sem sucesso) em “versões” anteriores do sistema de Dublin, ou foram já propostas (sem sucesso) num clima político mais favorável.”<sup>312</sup>. Mais se critica que a proposta não tem em vista uma mudança estrutural profunda, introduz antes modestas correções em alguns domínios<sup>313</sup>, umas mais significativas que outras. São exemplo: a introdução de um mecanismo corretivo de repartição e de um pré-procedimento; a introdução de obrigações explícitas dos requerentes de asilo e de sanções em caso de incumprimento; a introdução de considerações destinadas a clarificar os critérios de responsabilidade; a supressão das disposições relativas à cessação da responsabilidade; o alargamento da definição de família; o encurtamento dos prazos; e a restrição das cláusulas discricionárias. Em última análise, a Comissão optou por manter os critérios de determinação do Estado-Membro responsável, levando a várias críticas de que o sistema

---

<sup>308</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 57.

<sup>309</sup> GAUCI, Jean-Pierre, “Leap Ahead...”

<sup>310</sup> GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...*, p. iv.

<sup>311</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 57.

<sup>312</sup> HRUSCHKA, Constantin, “Dublin is dead...”

<sup>313</sup> DI FILIPPO, Marcello, “Dublin ‘reloaded’ or time for ambitious pragmatism?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016.

permanecerá inalterado quanto ao seu funcionamento<sup>314</sup>. Neste ponto, acreditamos que o critério da entrada e/ou estadia irregular deveria ser suprimido na sua totalidade, uma vez que gera profundos desequilíbrios entre EM, principalmente em caso de afluxo maciço de pessoas. Como sugere MAIANI<sup>315</sup>, poderiam ser estabelecidos outros critérios com base em elos de ligação relevantes existentes entre os requerentes de asilo e os EM (p. ex., vínculos familiares ou culturais). Desta forma, o sistema proporcionaria uma certa margem de escolha quanto ao Estado-Membro responsável, evitando o recurso à coerção, reduzindo os movimentos secundários e promovendo a unidade familiar.

Diante destas considerações, resta-nos concluir que a proposta de regulamento é um tapa-olhos, no sentido em que não se mostra suficiente para corrigir as principais deficiências do sistema e apenas serve para mostrar aos Estados mais afetados que estão a ser desenvolvidos esforços nesse sentido. De acordo com PROGIN-THEUERKAUF, Dublin IV é apenas mais uma reação precipitada à “crise de refugiados”, não acrescentando qualquer valor ao sistema atualmente aplicável<sup>316</sup>. Mais se adianta que a proposta não cria as condições necessárias para que os EM se comprometam a uma maior solidariedade e a um tratamento mais justo e equitativo dos requerentes de asilo<sup>317</sup>. Algumas das mudanças sugeridas aumentam inegavelmente o risco de violações de direitos humanos e o principal encargo continuaria a pertencer aos Estados fronteiriços. Deste modo, conclui-se que a proposta é prematura, incoerente e viria apenas adicionar problemas aos já existentes<sup>318</sup>.

### **3.3. À procura de consenso**

A reforma do Regulamento de Dublin é um assunto muito debatido no seio da União, registando-se uma polarização entre os EM que defendem os princípios da solidariedade e da responsabilidade partilhada e aqueles que se opõem a uma aplicação vinculativa dos mesmos princípios no que diz respeito à distribuição de requerentes de asilo<sup>319</sup>. Países como a Grécia, a Itália e a Espanha apelam à solidariedade e à partilha equitativa de responsabilidades. Por outro lado, países como a Polónia, a Hungria, a

---

<sup>314</sup> TUBAKOVIC, Tamara, “A Dublin IV recast...”, p. 5.

<sup>315</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 46.

<sup>316</sup> PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, “The «Dublin IV» Proposal...”, p. 67.

<sup>317</sup> Ibid.

<sup>318</sup> Ibid.

<sup>319</sup> MNE, *Portugal na União Europeia*, 2017.

República Checa e a Eslováquia têm vindo a recusar repetidamente mecanismos de recolocação obrigatórios, situação que conduziu à abertura de procedimentos de infração contra três dos referidos EM<sup>320</sup>.

Apesar dos apelos consecutivos do Conselho Europeu no sentido de se ultrapassar o impasse<sup>321</sup>, não se verificaram ainda os avanços desejados. O objetivo seria o de alcançar “um acordo que permita encontrar um equilíbrio adequado entre a responsabilidade e a solidariedade e garanta a resiliência face a futuras crises”<sup>322</sup>. Era esperado um consenso político até à reunião dos chefes de Estado e de Governo da UE, em junho de 2018. Todavia, o Conselho não foi ainda capaz de adotar uma posição comum sobre a proposta de regulamento que se encontra em cima da mesa. Desde o início das discussões que alguns EM têm bloqueado a possibilidade de consenso<sup>323</sup>, impossibilitando a adoção de um mandato negocial necessário para dar início às negociações com o Parlamento<sup>324</sup>.

A Presidência búlgara<sup>325</sup> comprometeu-se desde logo a progredir tanto quanto possível na reforma do SECA, fazendo da reforma do Regulamento de Dublin uma das suas principais prioridades<sup>326</sup>. Observando que os seus esforços se concentrariam no trabalho a nível técnico, não tardou a convocar reuniões de peritos para discutir o texto do Regulamento de Dublin<sup>327</sup>. Entre 15 de janeiro e 8 de maio de 2018, foram realizadas sete reuniões neste domínio<sup>328</sup>, com o objetivo de alcançar um equilíbrio satisfatório entre a responsabilidade e a solidariedade. Destas reuniões resultou uma proposta de compromisso<sup>329</sup>, que integrava no texto um novo mecanismo de crise para gerir a migração e o asilo na UE em situações de pressão migratória desproporcionada<sup>330</sup>. No âmbito da

---

<sup>320</sup> São eles: a Polónia (Processo C-715/17), a Hungria (Processo C-718/17) e a República Checa (Processo C-719/17).

<sup>321</sup> V. Conclusões do Conselho Europeu, 22-23/06/2017 (EUCO 8/17), §23; Conclusões do Conselho Europeu, 19/10/2017 (EUCO 14/17), §8; e Conclusões do Conselho Europeu, 28/06/2018 (EUCO 9/18), §12.

<sup>322</sup> EUCO 14/17, §8.

<sup>323</sup> P. ex., em fevereiro de 2018, o governo húngaro anunciou que se iria opor a qualquer proposta que procure estabelecer quotas obrigatórias de distribuição de refugiados, enfatizando ainda a necessidade de controlos fronteiriços mais estritos e apelando à adoção de uma política de repatriação mais rigorosa. Neste sentido, v. DAILY NEWS HUNGARY, “Hungary to propose amendments to Dublin rules reform, UN migrant package” [Em linha].

<sup>324</sup> RADJENOVIC, Anja, *Reform of the Dublin system*, 3<sup>rd</sup> Ed., Brussels: EPRS, 2019.

<sup>325</sup> A Bulgária exerceu a Presidência rotativa do Conselho da UE entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2018.

<sup>326</sup> ATANASSOV, Nikolai & RADJENOVIC, Anja, *EU Asylum, Borders and External Cooperation on Migration - Recent Developments*, Brussels: EPRS, 2018, pp. 4-5.

<sup>327</sup> Doc. n.º 9520/18, “Debate de orientação/Relatório intercalar da Presidência para o Conselho sobre a Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e de Reinstalação”, 30 de maio de 2018, p. 3.

<sup>328</sup> Ibid.

<sup>329</sup> V. Doc. n.º 9520/18, pp. 12-21.

<sup>330</sup> O novo capítulo a incluir deveria prever uma série de medidas que pudessem ser aplicadas durante as diversas fases de uma potencial crise. V. Doc. n.º 9520/18, pp. 13-14.

responsabilidade, a proposta previa uma responsabilidade estável de oito anos e também prazos mais curtos para executar todas as fases dos procedimentos de Dublin<sup>331</sup>. Já no âmbito da solidariedade, haveria lugar a uma aferição justa dos encargos, assim como a uma distribuição direcionada de requerentes de asilo, preferencialmente numa base voluntária, ou com base numa decisão de execução do Conselho, em último recurso<sup>332</sup>. Apesar dos avanços promissores da Presidência búlgara, a proposta de revisão foi chumbada na reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 4 e 5 de junho de 2018, por não conseguir atingir o equilíbrio certo entre a solidariedade e a responsabilidade<sup>333</sup>.

Dado não existir qualquer perspectiva realista de alcançar grandes progressos na reforma de Dublin a curto prazo, os esforços da Presidência austríaca<sup>334</sup> concentraram-se principalmente em fazer avançar, na medida do possível, os restantes dossiês relativos à reforma do sistema de asilo<sup>335</sup>. A Presidência romena<sup>336</sup> foi também incapaz de alcançar qualquer progresso no dossiê de Dublin. Cabe agora à Presidência finlandesa<sup>337</sup> e seguintes assumir um compromisso renovado no sentido de alcançar avanços substanciais em todos os processos, especialmente no que diz respeito à reforma de Dublin. Porém, torna-se difícil imaginar como é que as instituições europeias, e em especial o Conselho da UE, vão conseguir resolver a questão da solidariedade, esta que é uma pré-condição necessária à conclusão bem-sucedida do pacote do asilo<sup>338</sup>. Apesar dos interesses nitidamente divergentes, existe uma aliança entre os países de primeira linha e os que compõem o grupo de Visegrado, que impede qualquer progresso na questão do asilo. Estes países defendem uma “abordagem por pacote”, o que quer dizer que, não existindo acordo sobre a reforma de Dublin, não existirá acordo sobre qualquer outra matéria relacionada com o asilo<sup>339</sup>.

---

<sup>331</sup> Doc. n.º 9520/18, p. 15.

<sup>332</sup> Ibid.

<sup>333</sup> As razões que fundamentaram a rejeição da revisão apresentada pela Bulgária são significativamente distintas. Por um lado, temos os países da linha da frente a argumentarem que o último esboço da proposta continua a ser penalizador para os EM que registam uma maior pressão migratória. Por outro lado, temos o grupo de Visegrado e a Áustria que entendem que não deve ser feita referência ao sistema de distribuição de refugiados por quotas (implementado em setembro de 2016 e amplamente desrespeitado a nível europeu) e que deve ser redigido um compromisso de raiz. O plano búlgaro foi também rejeitado pela Alemanha, que adotou uma posição mais restritiva sobre a imigração aquando da formação do novo governo de coligação.

<sup>334</sup> A Áustria exerceu a Presidência rotativa do Conselho da UE entre 1 de julho e 31 de dezembro de 2018.

<sup>335</sup> Doc. n.º 6600/19, “Relatório intercalar da Presidência para o Conselho sobre a Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e de Reinstalação”, 26 de fevereiro de 2019.

<sup>336</sup> A Roménia exerceu a Presidência rotativa do Conselho da UE entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2019.

<sup>337</sup> A Finlândia exerceu a Presidência rotativa do Conselho da UE entre 1 de julho e 31 de dezembro de 2019.

<sup>338</sup> POLLET, Kris, “All in vain...”

<sup>339</sup> Ibid.

### **3.3.1. O Conselho Europeu de 28 de junho de 2018**

Havia esperança de que a cimeira europeia de junho de 2018 constituísse um momento decisivo para a reforma do SECA<sup>340</sup>. Mas apesar de a questão da migração ter sido o foco da discussão, ofuscando uma longa lista de outras questões na agenda europeia, os líderes da UE adiaram mais uma vez a tomada de decisões importantes para o futuro do sistema de asilo<sup>341</sup>. No âmbito da reforma de Dublin, esperava-se um acordo que fosse capaz de refletir os interesses e as preocupações de todos os EM por igual<sup>342</sup>, i.e., um acordo que permitisse equilibrar as exigências dos países de primeira linha e os interesses daqueles outros EM que não estão sujeitos a uma pressão migratória tão elevada. Contudo, os resultados ficaram muito aquém do esperado e os governos da UE foram mais uma vez incapazes de concordar em medidas significativas de solidariedade.

Apesar do primeiro-ministro italiano, Giuseppe Conte, ter ameaçado vetar as conclusões do Conselho Europeu caso não houvesse lugar a uma mudança radical na hierarquia de critérios de determinação de responsabilidade de Dublin<sup>343</sup>, foi possível um acordo onde a receção de requerentes de asilo resgatados no território da UE passa a efetuar-se em “centros controlados” estabelecidos nos EM, “numa base voluntária”. Para além destes centros controlados, foi também trazido à mesa o conceito de “plataformas de desembarque regionais”, a construir em países terceiros. No fundo, o objetivo de ambos seria o de fazer uma triagem prévia dos migrantes socorridos no mar, com o intuito de determinar quais as pessoas elegíveis para proteção internacional<sup>344</sup>. Ambas as propostas surgiram em resposta à emergência humanitária desencadeada pelo fecho dos portos italianos e malteses aos navios envolvidos em operações de busca e salvamento operados por ONGs, situação que impossibilitou o desembarque de centenas de migrantes, como ilustrado pelos vários incidentes no Mediterrâneo que foram relatados em julho de 2018<sup>345</sup>.

---

<sup>340</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or reform? ECRE's Analysis of the Proposals launched at the June 2018 European Council and its Updated Assessment the CEAS Legislative Reforms, With Recommendations on the Compromise Texts*, Policy Paper 4, ago. 2018, p. 3.

<sup>341</sup> EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear: The Results of an Insufficient Summit”, *European Policy Centre*, jul. 2018, p. 3-5.

<sup>342</sup> Ibid.

<sup>343</sup> Ibid.

<sup>344</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts” [Em linha].

<sup>345</sup> Neste sentido, FINK, Melanie *et al.*, “In search of a safe harbour for the Aquarius: the troubled waters of international and EU law”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018.

De acordo com o Conselho Europeu para os Refugiados e os Exilados (ECRE), “O texto final das conclusões oferece essencialmente ideias vagas e um novo jargão europeu reconhecidamente criativo, (...)”<sup>346</sup>. Mas será viável a sua concretização? A França e a Itália rejeitaram já qualquer possibilidade de criar centros controlados no seu território, ou de receber migrantes e requerentes de asilo neles processados<sup>347</sup>. Por outro lado, o conceito de “plataforma de desembarque regionais” foi recebido com algum ceticismo devido à ausência de uma definição clara, tendo gerado dúvidas quanto à sua legalidade<sup>348</sup>. Na visão de MAIANI, os centros controlados e as plataformas de desembarque regionais nunca chegarão a ser implementados, já que levantam uma série de questões jurídico-políticas que seriam difíceis de resolver<sup>349</sup>. Estas não são questões que podemos menosprezar. Como argumenta WOOLLARD, “Estas [questões] constituem a diferença entre legalidade e ilegalidade de propostas, entre conformidade e violação dos direitos humanos, e muitas vezes também entre realidade e fantasia.”<sup>350</sup>. Afigura-se, pois, necessário analisá-las, para que possamos melhor perceber quais as implicações práticas e jurídicas das propostas apresentadas, assim como opinar quanto à sua viabilidade.

### **3.3.1.1. Centros controlados na UE**

Na reunião dos Chefes de Estado e de Governo de junho de 2018, o Conselho Europeu concluiu que “No território da UE, aqueles que são resgatados, de acordo com o direito internacional, deverão ser tomados a cargo, com base num esforço conjunto, através da transferência para centros controlados criados nos EM, apenas numa base voluntária, onde um tratamento rápido e seguro permitiria, com o pleno apoio da UE, distinguir entre os migrantes irregulares, que serão devolvidos, e os que necessitam de proteção internacional, aos quais o princípio da solidariedade se aplicaria.”<sup>351</sup>. Reconhecendo que “Todas as medidas no contexto destes centros controlados, incluindo a recolocação e a reinstalação, serão voluntárias, (...)”<sup>352</sup>, o acordo vem assim consumir o fim do sistema de

---

<sup>346</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*, p. 3.

<sup>347</sup> Ibid.

<sup>348</sup> Ibid.

<sup>349</sup> MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting the Drawbridge, Reaching Out Across the Mediterranean, or Going Nowhere?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018.

<sup>350</sup> WOOLLARD, Catherine, “CEAS reform...”

<sup>351</sup> V. §6 das Conclusões do Conselho Europeu, 28/06/2018 (EUCO 9/18).

<sup>352</sup> Ibid.

distribuição de refugiados por quotas, tornando-se a “voluntariedade” o conceito-chave do novo sistema de acolhimento de migrantes. Num documento informal publicado em 24 de julho de 2018, a Comissão veio delinear o conceito de “centros controlados” na UE<sup>353</sup>. Segundo o referido documento, os centros seriam geridos pelo Estado-Membro de acolhimento, com o pleno apoio da UE e das suas agências - incluindo apoio financeiro<sup>354</sup>, operacional<sup>355</sup> e apoio às operações de retorno. Os EM poderiam eventualmente contar com o apoio de outros atores relevantes, como o ACNUR e a OIM. Conforme o descrito, os centros deveriam assegurar um processamento rápido, seguro e eficaz - a concluir num período máximo de oito semanas -, de modo a reduzir o risco de movimentos secundários e acelerar o processo para determinar o estatuto da pessoa em causa<sup>356</sup>. Para além disso, os centros deveriam dispor de condições de acolhimento apropriadas e em conformidade com os padrões estabelecidos pela UE<sup>357</sup>.

As conclusões do Conselho Europeu e o documento informal sobre “centros controlados” na UE deixam, no entanto, várias questões em aberto<sup>358</sup>. Antes de tudo, parece-nos pertinente perguntar quais os países da UE que estariam dispostos a criar os referidos centros. Vários EM rejeitaram já a possibilidade da sua implementação<sup>359</sup>. Até ao momento apenas a Grécia manifestou a sua disponibilidade nesse sentido<sup>360</sup>, levando a questionar se os centros controlados viriam substituir os *hotspots*<sup>361</sup> já existentes. Na verdade, vários autores consideram que apesar de ter sido cunhado um novo termo para os designar, estes centros aparentam ser uma segunda versão dos *hotspots* que operam em

---

<sup>353</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Non-paper on “controlled centres” in the EU - interim framework”, 24 jul. 2018.

<sup>354</sup> A fim de cobrir todos os custos operacionais e com infraestruturas.

<sup>355</sup> Compreendendo equipas de desembarque compostas por pessoal da FRONTEX (para identificação e regresso), do EASO (para o processamento do asilo) e da EUROPOL (para verificações de segurança).

<sup>356</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts” [Em linha].

<sup>357</sup> Diretiva “Acolhimento”.

<sup>358</sup> V. EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear...”, pp. 7-8.

<sup>359</sup> Foi, p. ex., o caso da França, da Itália e de Portugal.

<sup>360</sup> EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear...”, p. 8.

<sup>361</sup> Em português, “zonas de pontos de crise”. São centros operacionais estabelecidos junto às fronteiras externas dos EM da primeira linha, que permitem a identificação e a “triagem” de migrantes antes da sua redistribuição na UE. O conceito surge definido no art. 2.º, ponto 10) do Regulamento (UE) 2016/1624 de 14 de Setembro, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, como “uma zona em que o Estado-Membro de acolhimento, a Comissão, as agências da União competentes e os Estados-Membros participantes cooperam, com o objetivo de gerir um desafio migratório existente ou potencialmente desproporcionado, caracterizado por um aumento significativo do número de migrantes que chegam às fronteiras externas”. Neste sentido, v. MENTZELOPOULOU, Maria & LUYTEN, Katrien, “Hotspots at EU external borders: State of play”, updated edition, EPRS briefing, jun. 2018.



solo grego e italiano<sup>362</sup>. Com efeito, a proposta de estabelecer centros controlados na UE apenas admite a possibilidade de expansão dos *hotspots* a qualquer Estado-Membro que se mostre recetivo a acolhê-los, ignorando as inúmeras violações de direitos humanos que nestes ocorrem<sup>363</sup>.

Um outro assunto que merece a nossa atenção tem que ver com a aceção do termo “controlado”. Significa isto que que serão implementados centros de detenção fechados ou centros de acolhimento abertos? Durante quanto tempo poderiam os migrantes permanecer nos respetivos? Que medidas seriam tomadas para que os procedimentos de asilo não demorassem tanto como têm demorado em *hotspots* gregos e italianos? Serão estes centros capazes de garantir um tratamento equitativo e eficaz dos pedidos de asilo, e ainda o retorno humano e efetivo das pessoas que não se considerou terem necessidade de proteção internacional? A este respeito, será favorecida a conclusão de acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito? Quais os incentivos que a UE está disposta a dar aos países terceiros para que isso aconteça?

Já no domínio da solidariedade, importa saber de que forma é que os EM relutantes a implementar estes centros nos seus territórios iriam contribuir para auxiliar aqueles outros que estariam efetivamente dispostos a recebê-los. Na mesma linha de pensamento do Conselho Europeu, o documento informal publicado pela Comissão refere a recolocação voluntária de migrantes como uma das ações que poderiam ser apoiadas pela UE nesse sentido<sup>364</sup>. Não obstante, o documento é escasso em detalhes, falhando em mencionar quais os possíveis incentivos financeiros ou outros que levariam os EM a envidar esforços no sentido de recolocar os migrantes recebidos e processados nos centros controlados<sup>365</sup>.

Conforme podemos constatar, a implementação de centros controlados na UE é uma abordagem que desperta algumas dúvidas e incertezas, e que levanta mais perguntas do que oferece respostas. Como observa MAIANI, se fossem asseguradas condições dignas de acolhimento e um tratamento rápido e eficaz dos pedidos de asilo, à partida seria difícil rejeitar o conceito dos centros controlados<sup>366</sup>. Contudo, utilizando-se do exemplo

---

<sup>362</sup> V., p. ex., WOOLLARD, Catherine, “CEAS reform...”, EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear...”, ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*

<sup>363</sup> A pesquisa sobre os *hotspots* revelou a existência de um padrão caracterizado por condições de acolhimento precárias, violação das garantias processuais dos migrantes e a demora em identificar grupos vulneráveis. Neste sentido, ECRE, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece (A study)*, 2016.

<sup>364</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*, p. 12.

<sup>365</sup> Ibid.

<sup>366</sup> MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms...”

dos *hotspots*, o autor argumenta que estas condições são bastante mais difíceis de garantir na prática. Considerando os riscos envolvidos na sua implementação<sup>367</sup>, o mais provável é que, à falta de incentivos concretos, o conceito permaneça no papel. Deste modo, acreditamos que, em vez de criar e analisar conceitos ambíguos, deveria investir-se na implementação e monitorização dos compromissos já existentes em matéria de asilo<sup>368</sup>. Em vez de cunhar novas terminologias e tentar expandir soluções imperfeitas, as instituições europeias deveriam concentrar os seus esforços em resolver os problemas já identificados com os *hotspots*<sup>369</sup>, na esperança de aumentar a sua concordância com os direitos humanos.

### **3.3.1.2. Plataformas de desembarque regionais**

Para além da criação de centros de controlo, os líderes da UE convidaram a Comissão a explorar o conceito de “plataformas de desembarque regionais”, em parceria com os países terceiros pertinentes, assim como com o ACNUR e a OIM. Em princípio, as referidas estariam localizadas em países terceiros e acolheriam os migrantes resgatados fora das fronteiras externas da UE, na sequência de operações de busca e salvamento. O objetivo seria o de distinguir entre os migrantes económicos e as pessoas carecidas de proteção internacional. O facto de o Conselho não manifestar o seu apoio expresso ao estabelecimento das referidas plataformas - exortando apenas à exploração do conceito - reflete as dúvidas de vários EM quanto à sua exequibilidade<sup>370</sup>.

Como foi o caso dos centros controlados, o conceito de “plataformas de desembarque regionais” foi explorado pela Comissão num documento informal publicado em 24 de julho de 2018<sup>371</sup>. Segundo o mesmo, a criação destas plataformas cumpriria dois objetivos essenciais: 1) o desembarque expedito de pessoas socorridas no mar num lugar seguro que garanta o pleno respeito pelos seus direitos - incluindo o direito de *non-refoulement*<sup>372</sup> -, em conformidade com as normas de direito internacional<sup>373</sup>; e 2) permitiria

---

<sup>367</sup> Assumindo que o “apoio total” da UE cobriria efetivamente todos os custos de receção e processamento, a implementação dos centros controlados acarretaria ainda outros riscos para os EM de acolhimento, p. ex., o risco de não haver lugares suficientes para recolocação ou o risco de operações de retorno fracassadas.

<sup>368</sup> WOOLLARD, Catherine, “CEAS reform...”

<sup>369</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*, p. 20.

<sup>370</sup> EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear...”, pp. 6-7.

<sup>371</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Non-paper on regional disembarkation arrangements”, 24 jul. 2018.

<sup>372</sup> V. art. 33.º da Convenção de Genebra de 1951, art. 3.º da CEDH e, ainda, arts. 4.º e 19.º, n.º 2 da CDFUE.

<sup>373</sup> Incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (1974), a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo (1979)

o decorrer de procedimentos pós-desembarque com a participação de todos os atores relevantes (incluindo o ACNUR e a OIM), de forma a oferecer soluções diferenciadas e a reduzir o risco de movimentos secundários. O documento avança ainda que não haverá possibilidade de reinstalação para todas as pessoas desembarcadas, a fim de evitar a criação de fatores de atração. A reinstalação deverá constituir uma das possíveis soluções, porém não a única<sup>374</sup>.

Apesar da tentativa de melhor definir os contornos do conceito de “plataformas de desembarque regionais”, o documento informal não oferece grandes esclarecimentos. Este permanece vago e ambíguo, além de levantar entraves jurídicos intransponíveis<sup>375</sup>. Assim, parece-nos pouco provável que possa efetivamente ser implementado na prática. Refira-se que, ao negar aos migrantes o direito de requerer asilo em território europeu, a solução das plataformas de desembarque pode violar o art. 18.º da CDFUE, que garante o direito de asilo na União<sup>376</sup>. Poderíamos eventualmente pensar que a UE não seria responsável ao abrigo da CDFUE e da CEDH por pedidos processados fora do seu território. Contudo, o seu envolvimento (direto ou indireto) no tratamento dos referidos pedidos ativaria a sua responsabilidade extraterritorial<sup>377</sup>.

Para além de questões de legalidade, o desenvolvimento destas plataformas levanta outras questões que se nos afiguram pertinentes. A questão mais premente tem que ver com o local de implementação destes centros de processamento externo. Quais os países terceiros que estariam dispostos a recebê-los? Apontou-se para os países do Norte de África ou dos Balcãs Ocidentais, pela sua localização estratégica na bacia do Mediterrâneo. No entanto, até ao momento, nenhum destes se mostrou recetivo. E, na verdade, não existe qualquer incentivo para tal. Além disso, estes países correriam o risco de atrair um grande número de migrantes, que acabariam por ficar “encalhados” no seu território<sup>378</sup>, e de passadores ilegais, que se ocupariam dos candidatos eventualmente rejeitados<sup>379</sup>.

---

e, ainda, as normas de direito internacional aplicáveis em matéria de refugiados e outros instrumentos internacionais pertinentes em matéria de direitos humanos.

<sup>374</sup> Neste âmbito, a Comissão adianta que devem ser facultadas opções para as pessoas carecidas de proteção internacional que não possam usufruir de vias de acesso legais, mas falha em esclarecer que outras soluções seriam disponibilizadas. Faz apenas menção a “soluções locais” no país terceiro, sem, no entanto, desenvolver.

<sup>375</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*, p. 6.

<sup>376</sup> Ibid.

<sup>377</sup> Ibid.

<sup>378</sup> EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear...”, p. 7.

<sup>379</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*, p. 6.

Por outro lado, torna-se importante saber quem seria desembarcado nas plataformas regionais e em que condições. Neste âmbito, a Comissão Europeia veio esclarecer que apenas as pessoas resgatadas em águas territoriais de um país terceiro (o de acolhimento ou outro), e por embarcações deste, poderiam ser desembarcadas nestas plataformas, sem que a UE incorra em responsabilidade *prima facie*<sup>380</sup>. Adiantou ainda que também os migrantes resgatados por embarcações da UE poderiam ser desembarcados nas ditas plataformas, mas apenas se o Estado terceiro de acolhimento fosse capaz de garantir o respeito pelo princípio do *non-refoulement*<sup>381</sup>. Não obstante, é do nosso entender que o desembarque dos migrantes intercetados ou resgatados em águas territoriais da UE deve ocorrer em território europeu, sob pena de uma possível violação da garantia do direito de asilo<sup>382</sup>. Nestas circunstâncias, o desembarque de migrantes em países terceiros constituiria um caso de afastamento coletivo<sup>383</sup> - expressamente proibido pelo art. 19.º da CDFUE e pelo art. 4.º do Protocolo n.º 4 anexo à CEDH<sup>384</sup>, pelo que seria juridicamente incompatível com as obrigações que incumbem aos EM da União por força dos instrumentos jurídicos a que se encontram vinculados.

Importa também saber quem seria responsável pela identificação, registo, acolhimento, determinação do estatuto e, se necessário, retorno dos migrantes desembarcados nas plataformas. Existem três possíveis soluções<sup>385</sup>: 1) a União Europeia, mediante acordo prévio com o Estado de acolhimento<sup>386</sup>; 2) o ACNUR e/ou a OIM, apesar de ambas terem já esclarecido que o seu papel se limitaria ao apoio aos países de acolhimento<sup>387</sup>; e 3) o Estado terceiro de acolhimento. De todas as opções, a terceira seria a menos desejável, já que menor seria a probabilidade de a proteção concedida aos

---

<sup>380</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Migration: Regional Disembarkation Arrangements - Follow-up to the European Council Conclusions of 28 June 2018” (factsheet), 24 jul. 2018.

<sup>381</sup> Ibid.

<sup>382</sup> No acórdão *M.A. e Outros c. Lituânia*, de 11 de dezembro de 2018, queixa n.º 59793/17, o TEDH considerou que a falta de acesso a um procedimento de asilo levaria à violação do art. 3.º da CEDH. Segundo o sumário judicial do respetivo acórdão, o Tribunal condenou a Lituânia por violação do art. 3.º por impedir que os requerentes de asilo apresentassem pedidos de proteção internacional na fronteira e pela sua consequente remoção para a Bielorrússia.

<sup>383</sup> MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms...”

<sup>384</sup> Neste sentido, v. GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos*, Lisboa: Petrony, 2017.

<sup>385</sup> MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms...” V. ainda EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear...”, p. 7.

<sup>386</sup> Neste caso, o TJUE - enquanto único tribunal competente para rever atos comunitários - constituiria o órgão jurisdicional de recurso, experienciando uma carga jurídica sem precedência. V. MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms...”

<sup>387</sup> UNHCR & IOM, “Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea”, jun. 2018.

requerentes de asilo se coadunar com os padrões estabelecidos pelos instrumentos jurídicos comunitários e internacionais pertinentes em matéria de asilo. O país terceiro seria quase que exclusivamente responsável pela gestão da plataforma, ainda que beneficiasse de algum tipo de apoio por parte da União Europeia e de outros atores. Todavia, ainda que o seu sistema de asilo pudesse beneficiar a longo prazo da colaboração com a UE e outras instituições, seria ingénuo esperar que fosse, logo à partida, capaz de providenciar uma receção adequada e um tratamento eficaz dos pedidos de proteção internacional<sup>388</sup>.

Caso a gestão das plataformas fosse da responsabilidade exclusiva da UE, a análise dos pedidos de proteção internacional dos migrantes desembarcados seria da competência das agências de asilo dos EM que a compõem. Para além do desafio logístico de destacar funcionários da UE fora das suas fronteiras externas, coloca-se a questão de saber quem seria responsável por quais pedidos<sup>389</sup>. Mesmo que fosse possível uma distribuição equitativa dos pedidos de asilo pelos vários EM, ficaria ainda por resolver o problema das diferenças existentes entre os vários sistemas de asilo nacionais<sup>390</sup>, que produzem resultados também eles distintos. Neste sentido, uma solução mais simples seria criar uma agência de asilo da UE capaz de avaliar as necessidades de proteção internacional dos migrantes desembarcados em nome dos EM<sup>391</sup>. Para tal, os governos da UE teriam de concordar em medidas e procedimentos conjuntos para uma análise coordenada dos pedidos de asilo e, por outro lado, teriam de confiar e subscrever as decisões tomadas pela organização<sup>392</sup>. É claro que esta seria apenas uma solução a longo prazo, uma vez que levaria algum tempo até que uma instituição deste género pudesse estar operacional. Uma solução a curto prazo poderia passar pelo alargamento do papel do EASO, o qual poderia assumir a responsabilidade pela gestão das plataformas enquanto não fosse instituída uma verdadeira agência de asilo da UE.

Além de todas as questões acima mencionadas, existem também outras que merecem a nossa atenção. Por exemplo, quem iria proceder à monitorização destas plataformas de forma a garantir o respeito pelos direitos humanos e a observância das

---

<sup>388</sup> MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms...”

<sup>389</sup> COLLET, Elizabeth & FRATZKE, Susan, “Europe pushes to outsource asylum, again (commentary)”, *Migration Policy Institute*, 2018.

<sup>390</sup> Nomeadamente no que diz respeito às condições de acolhimento e à taxa de reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

<sup>391</sup> COLLET, Elizabeth & FRATZKE, Susan, “Europe pushes to outsource asylum...”

<sup>392</sup> Ibid.

normas internacionais humanitárias? A experiência dos últimos anos tem mostrado que a UE tem dificuldade em assegurar os direitos básicos dentro das suas próprias fronteiras<sup>393</sup>. Cabe ainda perguntar: seriam os países terceiros capazes de garantir condições de acolhimento adequadas e procedimentos de asilo justos e eficazes? Por outro lado, seria a UE capaz de garantir lugares suficientes para reinstalação no quadro do atual clima político? Quantas pessoas carecidas de proteção internacional seriam efetivamente reinstaladas e como seriam distribuídas pelos EM? E quanto aos migrantes a quem seja recusado o pedido de proteção internacional, seria possível garantir a sua repatriação efetiva? No caso de repatriações fracassadas, seriam os países terceiros de acolhimento a suportar o encargo. Mas, seriam estes capazes de garantir o acesso aos direitos económicos, sociais e culturais por parte dos requerentes de asilo? A este respeito, surge outra questão muito oportuna: seriam as plataformas de desembarque regionais meros centros de processamento externo ou, como refere MAIANI<sup>394</sup>, a área de despejo da Europa para migrantes indesejados?

Perante o exposto, cabe-nos agora retirar algumas conclusões quanto à possibilidade de implementação de plataformas de desembarque regionais. Em última análise, esta abordagem poderia constituir um instrumento útil na gestão dos fluxos migratórios. Contudo, teria de ser desenvolvida mediante uma visão a longo prazo, tendo por base sistemas de asilo plenamente funcionais em ambos os lados do Mediterrâneo. Apesar de todos os países do Norte de África (à exceção da Líbia) serem partes contratantes da Convenção de Genebra de 1951, e do Protocolo de Nova Iorque de 1967, nenhum deles adotou, até à data, legislação nacional no sentido de implementar um sistema de asilo adequado, capaz de assegurar o direito dos refugiados em consonância com as normas de direito internacional em matéria de direitos humanos<sup>395</sup>. Deste modo, na ausência de sistemas de asilo operacionais no Norte de África, e enquanto estes não forem implementados, o desembarque de pessoas resgatadas em alto-mar por embarcações da União Europeia, por embarcações comerciais ou pertencentes a uma ONG, deverá ser efetuado num Estado-Membro da UE, exceto se a segurança imediata das pessoas a bordo não o permita<sup>396</sup>.

---

<sup>393</sup> A este respeito, v. nota de rodapé n.º 363.

<sup>394</sup> MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms...”

<sup>395</sup> ECRE, *Asylum at the European Council 2018...*, p. 12.

<sup>396</sup> Ibid.

Como foi aqui analisado, as respostas oferecidas pelo Conselho Europeu de junho de 2018 são insatisfatórias. Os “centros controlados” são meras tentativas de renomear os *hotspots* e tentar mudar a imagem negativa que lhes trespassa. Já a proposta de implementação das “plataformas de desembarque regionais” reflete uma política comum de asilo maioritariamente focada na externalização de responsabilidades. É preciso fazer mais e melhor, se o objetivo é gerir eficazmente o fluxo migratório atendendo sempre às necessidades daqueles que fogem da guerra e da perseguição. Apesar de o número de chegadas ter diminuído consideravelmente desde os picos registados em 2015 e 2016, as pressões migratórias irão manter-se. Ainda que mais de 80% dos refugiados do mundo se encontrem albergados em países em desenvolvimento<sup>397</sup>, a Europa continua a ser o destino de eleição de muitos, razão pela qual os EM terão de ultrapassar as suas divergências a fim de encontrar respostas eficazes e adequadas ao desafio migratório que enfrentam.

---

<sup>397</sup> UNHCR, “Figures at a glance” [Em linha].

## **CAPÍTULO 4: RUMO A UMA POLÍTICA COMUM DE ASILO MAIS HUMANA, EQUITATIVA E EFICAZ**

O Regulamento de Dublin III encerra uma série de lacunas que tornam difícil a realização dos seus objetivos principais, i.e., garantir aos requerentes de asilo um acesso rápido aos procedimentos de concessão de proteção internacional e a análise do seu pedido quanto ao mérito por um único Estado-Membro claramente determinado. Com base na análise efetuada no capítulo II, verificou-se a inexistência de uma aplicação correta e coerente do Regulamento no conjunto dos EM<sup>398</sup>. Perante a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”<sup>399</sup> de 2015, tornou-se particularmente evidente que o sistema de Dublin não foi concebido para fazer face a situações de pressão migratória desproporcionada, e que a hierarquia dos critérios nele estabelecidos não tem em consideração a capacidade de acolhimento dos EM, nem tem como objetivo a partilha equitativa de responsabilidades<sup>400</sup>. Desde cedo foram visíveis as dificuldades sentidas pelos países da linha da frente na gestão dos fluxos migratórios descontrolados. O registo de migrantes nem sempre era efetuado, o acesso aos procedimentos de asilo era deficiente e frequentemente atrasado, e a capacidade de acolhimento era manifestamente insuficiente para dar resposta às necessidades daqueles que iam chegando<sup>401</sup>. Os juízes de Estrasburgo sublinharam inclusivamente, num dos seus acórdãos<sup>402</sup>, a existência de uma série de dificuldades a nível logístico e organizacional em Itália, assim como a sujeição de pessoas a centros de detenção sobrelotados, em violação do art. 3.º da CEDH<sup>403</sup>.

Não obstante, entendemos que o sistema de Dublin constitui uma pedra angular do acervo comunitário em matéria de asilo e que os seus objetivos permanecem válidos<sup>404</sup>. Deste modo, sublinha-se a necessidade de o reformar a fim de estabelecer um sistema

---

<sup>398</sup> Neste sentido, v. JURADO, Elena *et al.*, *Evaluation of the Implementation...* MAIANI, Francesco, *The Reform of the Dublin III Regulation...*

<sup>399</sup> Como é designada por Nuno PIÇARRA, no seu artigo de opinião “A União Europeia e “a crise migratória...”.

<sup>400</sup> COM (2016) 270 final, p. 9.

<sup>401</sup> Neste ponto, Ana Rita GIL refere: “Um dos principais desafios ao respeito pelos direitos humanos dos requerentes de proteção internacional pelos Estados-Membros na crise migratória de 2015 tem sido, precisamente, a existência de desadequadas condições de acolhimento e a incapacidade dos Estados fronteiriços responderem adequadamente ao aumento de entradas.”. V. GIL, Ana Rita, “A crise migratória de 2015...”, p. 27.

<sup>402</sup> TEDH, *Khlaifia e outros c. Itália*.

<sup>403</sup> GIL, Ana Rita, “A crise migratória de 2015...”, p. 26.

<sup>404</sup> COM (2016) 270 final, p. 8.



sólido e capaz de funcionar tanto em circunstâncias normais como em tempos de crise<sup>405</sup>, tendo sempre em vista os objetivos da solidariedade entre EM e o do respeito pelos direitos fundamentais dos requerentes de asilo. Como referem Carreirinho e Santos: “(...) sendo essencial a existência de um instrumento de alocação de responsabilidades, este deverá ter em conta as obrigações internacionais dos Estados-Membros e a proteção dos direitos fundamentais. Tal só será verdadeiramente possível caso se proceda a uma reflexão séria e descomplexada acerca das insuficiências do sistema atual, dos seus desequilíbrios e à priorização do respeito pelos direitos fundamentais sobre a contenção de fluxos migratórios forçados”<sup>406</sup>.

Tendo em conta o objetivo de seguir rumo a uma política comum de asilo mais humana, equitativa e eficaz, acreditamos que a reforma do Regulamento de Dublin deve ser acompanhada pela prossecução de outras políticas, incluindo: a melhoria das vias de acesso legais e seguras para que as pessoas carecidas de proteção internacional possam entrar na UE de forma digna, ordeira e coordenada; o reforço dos programas de reinstalação; a luta contra os fluxos migratórios irregulares e contra o tráfico de migrantes; a gestão das fronteiras externas; e a cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito<sup>407</sup>. Alguns destes tópicos serão explorados, de forma mais detalhada, no decorrer do presente capítulo.

#### **4.1. Sugestões para melhorar Dublin IV**

Como surge evidenciado na subsecção 3.2.2., a proposta de Regulamento “Dublin IV” é manifestamente insuficiente na consecução de dois objetivos fundamentais: o de garantir uma partilha equitativa das responsabilidades entre os EM e o de salvaguardar os direitos dos requerentes de asilo. De facto, na sua atual redação, a proposta é incapaz de promover uma partilha justa dos encargos, além de comprometer, de forma grave e preocupante, os direitos humanos dos refugiados. Das críticas mais frequentes na literatura analisada destacam-se: a inadequação do mecanismo corretivo de repartição face ao objetivo de uma distribuição proporcional de requerentes de asilo; a abordagem punitiva e

---

<sup>405</sup> MNE, *Portugal na União Europeia*, p. 226.

<sup>406</sup> CARREIRINHO, Inês & SANTOS, Rita, “Proteção de direitos fundamentais na aplicação do Regulamento Dublin: suspensão de transferências na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”, *The Charter of Fundamental Rights of the EU ‘in action’*, Newsletter CFR n.º 1, abril de 2018.

<sup>407</sup> MNE, *Portugal na União Europeia*, p. 226.

coercitiva da proposta, mediante o estabelecimento de medidas sancionatórias desproporcionadas em casos de movimentos secundários; a violação do direito a um recurso efetivo, mediante a redução substancial das possibilidades de recurso; a ameaça ao princípio da unidade familiar; a restrição das cláusulas humanitárias; e a redução das garantias dos menores não acompanhados. Deste modo, verificamos serem necessárias algumas correções, a fim de impulsionar o atual sistema de alocação de responsabilidade rumo a um sistema mais humano, equitativo e eficaz.

#### **4.1.1. Em termos da alocação de responsabilidades**

A proposta de regulamento “Dublin IV” compreende uma multiplicidade de reformas de âmbito processual que se propõem, entre outros, a garantir uma partilha justa dos encargos<sup>408</sup>. Mas, como nota também Sophie YOUNG, estas reformas constituem uma ameaça evidente à estabilidade dos Estados fronteiriços, uma vez que lhes impõem responsabilidades acrescidas enquanto excluem os restantes EM de prestar auxílio até que o número de chegadas seja insuportável e ameace transbordar para os Estados vizinhos<sup>409</sup>. Com efeito, acreditamos que, caso adotada nos presentes termos, Dublin IV comprometeria a viabilidade dos sistemas de asilo dos Estados da primeira entrada, os quais se encontram já à beira da rutura.

No sentido de atenuar este efeito indesejável, o Parlamento Europeu sugeriu, no relatório aprovado em novembro de 2017<sup>410</sup>, a redução do limite percentual que permitiria desencadear a ativação do mecanismo corretivo da repartição, de 150% para 100%<sup>411</sup>. Deste modo, o mecanismo seria ativado quando o número de pedidos de proteção internacional pelos quais um Estado-Membro seria responsável ao abrigo de Dublin excedesse 100% do número de referência indicado pelo sistema automatizado. O Parlamento considera que, ao fixar o limite em 150%, a Comissão impõe encargos excessivos a determinados EM, que, por si só, devem assumir responsabilidade por um número avultado de pedidos de proteção internacional antes que possa ser ativado o

---

<sup>408</sup> Dublin IV visa, entre outros, “garantir uma partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros (...)”. V. COM (2016) 270 final, p. 4.

<sup>409</sup> YOUNG, Sophie Capicchiano, “Dublin IV and EXCOM...”, p. 394.

<sup>410</sup> V. doc. n.º A8-0345/2017.

<sup>411</sup> Ibid., pp. 148-149.

mecanismo de solidariedade<sup>412</sup>. Note-se que a redução do limite de desencadeamento permitiria, assim, a ativação do mecanismo de forma mais rápida em caso de afluxo maciço, sem que para isso seja necessário comprometer tão gravemente a capacidade dos sistemas de asilo dos Estados situados na fronteira externa de Schengen. Por outro lado, de maneira a evitar uma política negligente de gestão de fronteiras, o Parlamento sugere a introdução de uma cláusula que permita a suspensão do mecanismo de solidariedade caso um Estado-Membro não cumpra devidamente com as suas obrigações no âmbito da gestão da fronteira externa comum, em conformidade com as diretrizes estipuladas no Regulamento (UE) 2019/1896<sup>413</sup>.

A par com estas alterações, o Parlamento sugere ainda a supressão do art. 37.º da proposta, que permite que um Estado-Membro não participe temporariamente no mecanismo corretivo da repartição, enquanto Estado-Membro de atribuição, mediante o pagamento de uma contribuição de solidariedade (250.000€ por requerente<sup>414</sup>) ao Estado-Membro designado responsável em seu lugar<sup>415</sup>. A razão justificativa prende-se exatamente com a prossecução do objetivo da partilha equitativa de responsabilidades. Nessa perspetiva, o Parlamento acredita não ser justo para os Estados fronteiriços que os restantes possam comprar a sua saída de um mecanismo que intenta a concretização da solidariedade europeia no domínio da proteção dos refugiados<sup>416</sup>, que é um dever de todos os EM, na aceção da Carta dos Direitos Fundamentais. Por outro lado, a possibilidade de *opt out* seria também injusta para os EM economicamente mais fracos, considerando que teriam de incorrer em custos elevadíssimos para que pudessem suspender a sua participação no mecanismo<sup>417</sup>.

No que diz particular respeito aos critérios de determinação do Estado-Membro responsável, bem como aos procedimentos aplicáveis aos pedidos de tomada a cargo, o Parlamento sugere duas alterações importantes, as quais subscrevemos: 1) a supressão do critério da entrada irregular (art. 15.º da proposta Dublin IV)<sup>418</sup>; e 2) a inclusão de duas

---

<sup>412</sup> Ibid.

<sup>413</sup> Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

<sup>414</sup> Valor que se considera desproporcional. V., p. ex., PEERS, Steve, “The Organisation of EU...”, DI FILIPPO, Marcello, “Dublin ‘reloaded’...”

<sup>415</sup> V. doc. n.º A8-0345/2017, pp. 94-96.

<sup>416</sup> Ibid.

<sup>417</sup> Ibid.

<sup>418</sup> Ibid., p. 66.

novas disposições que ditam a transferência dos requerentes de asilo para o Estado-Membro onde tenham presentes membros da família (art. 24a) ou com o qual apresentem um “vínculo genuíno” (art. 24b)<sup>419</sup>. Com efeito, o critério do Estado-Membro da primeira entrada, que, no sistema atual, dá azo a uma distribuição desproporcionada dos requerentes de asilo em território europeu, deixaria de constituir o principal critério de atribuição de responsabilidade, e o sistema passaria a permitir a existência de algum grau de afinidade entre o requerente de asilo e o Estado-Membro de atribuição, que seria então responsável por analisar o seu pedido de asilo. Em contrapartida, os requerentes que não disponham dos referidos vínculos serão recolocados através do mecanismo de solidariedade proposto no capítulo VII da proposta<sup>420</sup>. Estes teriam, no entanto, a possibilidade de escolher entre os quatro EM que tenham recebido o menor número de requerentes em relação à sua quota-parte, desde que cumpram com a sua obrigação de registo no Estado-Membro da primeira entrada<sup>421</sup>.

A abordagem do “vínculo genuíno” seria, no nosso entender, benéfica e representaria um progresso considerável na reforma do sistema de Dublin. Apesar de os requerentes de asilo não serem totalmente livres de escolher o Estado-Membro responsável<sup>422</sup>, seriam transferidos para um país com o qual apresentassem alguma afinidade, fruto de uma ligação existente entre ambos<sup>423</sup>. E caso não disponham de vínculos a nenhum país da UE, chegado o momento da recolocação, ser-lhes-iam providenciadas algumas opções quanto ao Estado-Membro de atribuição. Em ambos os casos, seriam tidas em conta as suas perspetivas de integração, evitando a “dissuasão, a proibição e a coerção sobre os requerentes de proteção internacional”<sup>424</sup> que, até ao momento, têm caracterizado tão negativamente a política comum de asilo. Como consequência direta, seriam também reduzidos os movimentos secundários, problema que a política mais se obstina a excluir.

---

<sup>419</sup> Ibid, pp. 81-83.

<sup>420</sup> Ibid., p. 112.

<sup>421</sup> Ibid., p. 113.

<sup>422</sup> Cf. GUILD, *Elspeth et al.*, *Enhancing the Common European...* Os autores defendem que a alternativa mais óbvia a Dublin seria um sistema baseado na livre escolha dos requerentes de asilo, a fim de evitar a coerção que trespassa o atual sistema de alocação de responsabilidades e de oferecer aos requerentes de asilo a possibilidade de participarem nas decisões que influenciarão o seu futuro. Não concordamos, porém, com a posição dos autores, na medida em que acreditamos que deve existir algum tipo de limitação quanto à escolha do Estado-Membro de atribuição por parte do requerente de asilo

<sup>423</sup> P. ex., caso o requerente de asilo tenha residido ou estudado anteriormente naquele Estado-Membro.

<sup>424</sup> PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória...”, p. 38.

As sugestões do Parlamento para um novo Regulamento de Dublin vão de encontro ao que tinha já sido defendido por alguns autores<sup>425</sup>. A diferença é que estes vão mais além do que surge estipulado no texto de compromisso aprovado pelo Parlamento, fazendo sugestões importantes no sentido de maximizar o potencial da abordagem retratada. MAIANI estudou, de forma mais aprofundada, as possíveis alternativas ao sistema de Dublin, chegando à conclusão de que a solução mais adequada passaria pela implementação de um sistema de escolha limitada, de modo a expandir as opções do requerente e minimizar a coerção<sup>426</sup>. Tal sistema teria obrigatoriamente de incluir critérios mais abrangentes no domínio da unidade familiar, e incluir outros critérios, claramente definidos enquanto tal, baseados na existência de vínculos a um determinado Estado-Membro<sup>427</sup>. Enquanto o Parlamento só faz menção expressa a casos em que o requerente tenha estudado, trabalhado, ou de outra forma residido legalmente no território de um Estado-Membro, há que considerar a existência de outros vínculos que possam justificar a aplicação do critério, como a competência linguística, patrocínios privados, instrumentos jurídicos existentes que facilitem o reconhecimento de qualificações profissionais, etc<sup>428</sup>. Nestas circunstâncias, e em virtude do pré-procedimento, os Estados fronteiriços continuariam a ter responsabilidades alargadas, pelo que seria fundamental garantir a correta e efetiva aplicação do mecanismo de solidariedade, a fim de redistribuir, por outros EM sujeitos a uma pressão inferior, todos aqueles que não pudessem ser acolhidos no Estado-Membro da primeira entrada, em razão de sobrecarga das respetivas autoridades nacionais responsáveis por administrar a política de asilo.

Por último, considera-se que a concessão de direitos de livre circulação aos beneficiários de proteção internacional, ainda que dentro de algumas condições, constituiria um elemento-chave na construção de um sistema de asilo sustentável<sup>429</sup>. Acreditamos que isto seja importante por diversas razões. Primeiro, porque seria atribuída uma importância menor ao Estado-Membro de alocação inicial. Em caso de deferimento do pedido de asilo, os beneficiários de proteção internacional poderiam, à partida, deslocar-

---

<sup>425</sup> V., p. ex., MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...* DI FILIPPO, Marcello, “Dublin ‘reloaded’...”. LASSEN, Christian K., “Reforming the Common European...”.

<sup>426</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 50.

<sup>427</sup> Ibid.

<sup>428</sup> DI FILIPPO, Marcello, “Dublin ‘reloaded’...”

<sup>429</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 56. V. ainda DI FILIPPO, Marcello, “Dublin ‘reloaded’...”, HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency...”, pp. 532-533.

se para outro Estado-Membro. Segundo, porque seriam tidas em conta as suas perspetivas de integração numa sociedade cujos valores diferem em muitos aspetos dos valores das sociedades de onde provêm. Neste ponto, torna-se importante promover a sua autoconfiança, assim como a sua integração bem-sucedida. Terceiro, porque seria também uma garantia para os EM fronteiriços de que a sua situação de sobrecarga conheceria eventualmente um ponto de alívio. Assim, de acordo com as linhas traçadas por GUILD *et al.*<sup>430</sup>, defendemos a concessão aos beneficiários de proteção internacional de direitos de livre circulação mais fortes e após um período de tempo mais breve<sup>431</sup> do que o atualmente previsto na Diretiva 2003/109/CE do Conselho, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

#### **4.1.2. Em termos das garantias e direitos fundamentais dos requerentes de asilo**

Apesar de se considerar imprescindível uma reforma estrutural do SECA e de se louvarem os objetivos propostos, nomeadamente o de melhorar a eficácia do sistema e agilizar os procedimentos de determinação do Estado-Membro responsável, não podemos descurar, em circunstância alguma, o respeito pelos direitos das pessoas que são perseguidas e nos procuram para aliviar o seu sofrimento. De facto, como foi já analisado, à proposta de reformulação em estudo acrescem inúmeras críticas respeitantes à redução de garantias processuais. Neste sentido, há que incluir disposições claras que concedam mais garantias aos requerentes de asilo relativamente a questões processuais. Afigura-se também necessário assegurar a compatibilidade das disposições propostas com os instrumentos jurídicos que compõem o acervo comunitário no domínio do asilo, a fim de garantir a construção de um sistema duradouro e capaz de vingar tanto em circunstâncias normais como em tempos de crise.

As considerações que compreendem o alargamento da definição de membros da família (passando a abranger irmãos e famílias constituídas durante o trânsito) são fundamentalmente importantes. O Comité Económico e Social chega mesmo a sublinhar “as situações de emergência que efetivamente se registam ao se considerar os irmãos como

---

<sup>430</sup> V. GUILD *et al.*, *Enhancing the Common European...* pp. 27-32.

<sup>431</sup> Nos termos do art. 4.º da Diretiva, impõe-se aos nacionais de países terceiros um requisito de residência mínima de cinco anos num país da UE, para que possam usufruir do direito à livre circulação.

«não membros da família» e que afetam, muitas vezes, os menores não acompanhados, cujos únicos laços familiares num Estado-Membro são os irmãos.”<sup>432</sup>. Deste modo, esta seria uma de duas alterações bem-vindas. A segunda corresponde à redução da duração máxima de detenção, de seis para quatro semanas. No que se refere especificamente à possibilidade de retenção dos requerentes de proteção internacional para efeitos de transferência, o CESE recomenda que sejam estabelecidos critérios que reforcem o caráter excecional das medidas privativas de liberdade, assim como critérios precisos sobre a apreciação da sua necessidade e proporcionalidade<sup>433</sup>.

Outras alterações, que lembraremos de forma breve, não seriam tão bem recebidas em virtude da sua incompatibilidade com instrumentos jurídicos vigentes que regulam a matéria do asilo. É o caso do art. 3.º da proposta, que introduz um pré-procedimento com vista à análise da admissibilidade de um pedido antes da determinação do Estado-Membro responsável. Neste processo, são, porém, desconsiderados dois aspetos fundamentais: a existência de membros da família no território de outro Estado-Membro e as necessidades dos menores não acompanhados, enquanto categoria de pessoas especialmente vulnerável. Quando esta análise resulta na não admissão do pedido, torna-se evidente a sua incompatibilidade com o direito ao respeito pela vida familiar consagrado no art. 7.º da Carta e no art. 8.º da CEDH. Por outro lado, quando se proceda à análise de um pedido através de um procedimento acelerado<sup>434</sup>, existe também o risco desta análise resultar numa apreciação não individualizada dos pedidos de asilo, expressamente proibida pelo art. 10.º, n.º 3, al. a), da Diretiva 2013/32/UE<sup>435</sup>. Assim, recomenda-se a abolição do pré-procedimento, que, além de violar direitos fundamentais, não serve o propósito da solidariedade, como foi já constatado. Outra alternativa passaria pela introdução de cláusulas que permitissem salvaguardar as situações acima referenciadas. Neste ponto, seria importante incluir uma disposição que ordenasse a averiguação prévia da existência de familiares no território de outro Estado-Membro e outra relativa às garantias dos menores.

No seu art. 4.º, a reformulação introduz as obrigações dos requerentes de proteção internacional. A violação destas obrigações resulta em consequências processuais e de

---

<sup>432</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento...», p. 146.

<sup>433</sup> Ibid., p. 149.

<sup>434</sup> Em virtude de o requerente provir de um país de origem seguro ou de constituir um risco de segurança, nos termos do art. 3.º, n.º 3 da proposta.

<sup>435</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento...», p. 149.

acolhimento<sup>436</sup> que são, a nosso ver, desproporcionadas, e que vão contra as disposições das Diretivas “Procedimentos” e “Acolhimento”, e da CDFUE. Neste âmbito, é preocupante a exclusão das condições de acolhimento noutro Estado-Membro que não o Estado-Membro onde o requerente deva estar presente<sup>437</sup>. Entre as condições que seriam excluídas figuram<sup>438</sup>: a escolaridade e educação de menores<sup>439</sup>, um nível de vida adequado que garanta a subsistência dos requerentes, assim como a sua saúde física e mental<sup>440</sup>, e o acesso a cuidados de saúde para além dos cuidados de emergência<sup>441</sup>. Recomenda-se, assim, impor expressamente no art. 5.º, n.º 4 da proposta o requisito evocado no considerando 22 da mesma. Quer isto dizer que, em caso de movimentos secundários, a retirada das condições de acolhimento não deve prejudicar a cobertura das necessidades materiais imediatas dos requerentes<sup>442</sup>.

Ainda nos termos do art. 20.º, n.º 5 da reformulação, é excluída aos requerentes a possibilidade de contestar uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional caso tenham sido transferidos para outro Estado-Membro. Acredita-se que o disposto possa violar o art. 46.º da Diretiva “Procedimentos” e o art. 47.º da Carta, que consagram o direito a um recurso efetivo e o direito à ação e a um tribunal imparcial, respetivamente. Por conseguinte, deve reconsiderar-se a referida redução dos direitos processuais dos requerentes, à luz do direito a um recurso efetivo e face à obrigação de garantir o acesso a um procedimento justo de determinação do estatuto em todos os casos<sup>443</sup>. No que diz respeito ao art. 28.º da proposta, entende-se que não se deve limitar o recurso apenas aos casos contemplados<sup>444</sup>. Em conformidade com o art. 13.º da CEDH, o âmbito da reapreciação deveria ser alargado no sentido de incluir, no mínimo, qualquer reivindicação de que uma transferência viole direitos fundamentais<sup>445</sup>.

---

<sup>436</sup> Art. 5.º da proposta.

<sup>437</sup> Art. 5.º, n.º 4 da proposta.

<sup>438</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento...», p. 147.

<sup>439</sup> Art. 14.º da Diretiva 2013/33/UE.

<sup>440</sup> Ibid., art. 17.º.

<sup>441</sup> Ibid., art. 19.º.

<sup>442</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 57.

<sup>443</sup> Ibid., p. 58.

<sup>444</sup> Risco de tratamento desumano ou degradante no Estado-Membro responsável pela existência de falhas sistémicas no respetivo sistema de asilo; decisões de transferência com base nos critérios relativos aos menores, à família e aos dependentes; decisões de assunção de responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional, quando não tenham sido aplicados os critérios da família.

<sup>445</sup> MAIANI, Francesco, *The reform of Dublin III Regulation...*, p. 57.



No que tange às alterações propostas relativas às garantias dos menores, entendemos que estas contradizem o “interesse superior da criança”, sendo, por isso, incompatíveis com o art. 24.º da CDFUE e com o art. 3.º da Convenção Sobre os Direitos da Criança<sup>446</sup>. Também a exclusão do direito a um representante, no caso de movimentos secundários, representa uma evidente violação do art. 25.º, n.º 1 da Diretiva 2013/32/UE. Deste modo, recomenda-se manter a redação do atual art. 6.º, n.º 2, a fim de garantir que o menor não acompanhado seja representado e/ou assistido por um representante em todas as fases do procedimento de Dublin, qualquer que seja o Estado-Membro onde se encontre presente. De igual modo, defende-se que seja mantida a redação do atual art. 8.º, n.º 4, que, por força da jurisprudência do TJUE<sup>447</sup>, deve ser “interpretado no sentido de que designa como responsável o Estado-Membro onde o menor se encontra depois de aí ter apresentado um pedido”<sup>448</sup> de proteção internacional. Isto no caso de não se verificar a existência de nenhum membro da família no território de um Estado-Membro. O Tribunal sublinha que “o artigo deve ser interpretado à luz do seu objetivo, que consiste em conferir uma atenção especial aos menores não acompanhados [...]”<sup>449</sup>. Reconhece ainda que, devido à sua especial vulnerabilidade, “não se deve prolongar mais do que o estritamente necessário o procedimento de determinação do Estado-Membro responsável, o que implica que, em princípio, não sejam transferidos [os menores não acompanhados] para outro Estado-Membro”<sup>450</sup>.

Por último, acreditamos que deve ser mantida a redação do atual art. 17.º, continuando-se a admitir a possibilidade de os Estado-Membros analisarem um pedido de proteção internacional que lhes tenha sido dirigido, mesmo que essa análise não seja da sua competência. Atribuímos às cláusulas discricionárias uma importância crucial do ponto de vista dos direitos e garantias fundamentais dos requerentes, já que funcionam como uma verdadeira “válvula de segurança” de todo o sistema. Deste modo, e admitindo que possa haver falhas nos sistemas de asilo que impeçam a correta e efetiva aplicação do acervo comunitário neste domínio, é imperativo manter a assunção da responsabilidade por razões humanitárias ou culturais. Quanto às regras em matéria de obtenção de provas,

---

<sup>446</sup> Art. 3.º.

<sup>447</sup> V. ac. do TJUE de 6 de junho de 2013 – processo C-648/11, *M.A. e outros c. Secretary of State for the Home Department*.

<sup>448</sup> *Ibid.*, §60 do acórdão.

<sup>449</sup> *Ibid.*, §54.

<sup>450</sup> *Ibid.*, §55.

recomendamos a sua revisão a fim de atribuir maior peso às declarações dos requerentes<sup>451</sup>, que são muitas vezes desconsideradas à falta de provas concretas.

Não tornando menos válidas as recomendações avançadas no presente trabalho, devemos, porém, considerar alternativas ao atual sistema de atribuição de pedidos de proteção internacional, a fim de salvaguardar a continuidade da política comum de asilo. Isto seria importante porque, como já se observou, a reforma de Dublin está praticamente estagnada, por falta de acordo político entre os EM quanto aos critérios que devem sustentar a redistribuição equitativa de refugiados. Na busca de alternativas, devemos procurar afastar-nos dos traços estruturantes que caracterizam a atual política comum de asilo. Como aponta Nuno PIÇARRA, esta “é encarada em termos primordialmente securitários. Nela avultam, portanto, a dissuasão, a proibição e a coerção sobre os requerentes de proteção internacional, incluindo [...] a estranha ideia de tratar pessoas como coisas.”<sup>452</sup>. Assim, o objetivo a atingir seria o de garantir aos requerentes de asilo um acesso rápido aos procedimentos de concessão de proteção internacional, não descurando nunca os seus direitos e garantias fundamentais, e evitando ao máximo a sua recolocação forçada<sup>453</sup>. Por exemplo, como havia já sugerido o ACNUR, uma alternativa poderia consistir na atribuição de responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional ao Estado-Membro em que o pedido foi apresentado, salvo existirem ligações próximas a outro Estado-Membro como, p. ex., a presença de familiares no seu território, uma estadia anterior nesse país ou, até mesmo, a existência de afinidades culturais<sup>454</sup>.

## **4.2. Vias de acesso seguro**

Tal como referido anteriormente, a reforma do sistema de Dublin deve ser prosseguida em paralelo com outras políticas. Desta forma, acreditamos que a gestão inteligente da migração pressupõe uma política proativa de criação de vias de acesso legais, para que as pessoas que necessitam de proteção internacional possam chegar à UE

---

<sup>451</sup> MAIANI, Francesco, *The Reform of Dublin III Regulation...*, p. 58.

<sup>452</sup> PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória...””, p. 38.

<sup>453</sup> Neste sentido, todas as transferências a realizar ao abrigo de Dublin deveriam ser submetidas ao consentimento dos requerentes. Mediante a adoção da abordagem do “vínculo genuíno”, e a concessão de direitos de livre circulação, os requerentes teriam mais incentivos para aceitar o Estado-Membro de alocação inicial, sendo, por isso, mais provável que consintam à sua transferência.

<sup>454</sup> UNHCR, *Revisiting the Dublin Convention: Some Reflections by UNCHR in Response to the Commission Staff Working Paper*, jan. 2001, p. 5.

condignamente, de forma mais segura e disciplinada, com o objetivo de salvar vidas humanas e reduzir a migração irregular efetuada com recurso a passadores ilegais<sup>455</sup>. A disponibilização de formas de acesso seguro à Europa contribuiria também para atenuar o problema da distribuição desigual dos requerentes de asilo, visto que as chegadas assumiriam um caráter mais disperso<sup>456</sup>. Sendo o referido problema agravado pelas más condições de receção e pelo funcionamento deficiente dos sistemas de asilo em vários EM, reconhecemos a importância de se proceder, simultaneamente, à uniformização das condições de acolhimento e dos procedimentos de asilo, como sugerido pela Comissão em 2016<sup>457</sup>, mediante a substituição das diretivas que regulam as referidas matérias por regulamentos.

Os incentivos à migração regular, mediante a abertura de canais legais de imigração, assumem uma importância fundamental na consecução de “uma política de migração [...] que permita atrair as competências e qualificações necessárias para enfrentar os desafios demográficos e a falta de mão de obra qualificada”<sup>458</sup>. De facto, como refere Ana Rita GIL, “os nossos países necessitam de imigrantes: precisamos deles devido ao desequilíbrio demográfico numa Europa envelhecida. Precisamos deles porque vêm contribuir para o dinamismo laboral, e muitos são empreendedores.”<sup>459</sup>. Está por demais demonstrado que os imigrantes contribuem para o desenvolvimento socioeconómico das sociedades onde se inserem<sup>460</sup>. O aumento da imigração permite ainda compensar a escassez de mão-de-obra que se verifica a vários níveis<sup>461</sup>. Segundo um relatório da OCDE publicado em janeiro de 2019<sup>462</sup>, em países como a Áustria, a Grécia e a Suécia, os refugiados aumentarão a força de trabalho em até 0,5%. Na Alemanha, esse crescimento pode atingir os 0,8%. O mesmo

---

<sup>455</sup> COM (2016) 197 final, p. 15.

<sup>456</sup> GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...*, p. 49.

<sup>457</sup> A este respeito, v. CONSILIUM, “Reforma das regras da UE em matéria de asilo” [Em linha].

<sup>458</sup> COM (2016) 197 final, p. 15.

<sup>459</sup> GIL, Ana Rita, “O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no Mediterrâneo”, maio de 2015.

<sup>460</sup> V. D’ALBIS, Hippolyte *et al.*, “Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries”, *Science Advances*, vol. 4 (5), 2018. Os autores concluem que, à medida que os requerentes de asilo se tornam residentes permanentes, os seus impactos macroeconómicos tornam-se positivos. Sobre o impacto da imigração em Portugal, consultar: OLIVEIRA, Catarina Reis (coord.) & GOMES, Natália, *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2019*, Imigração em Números – Relatórios Anuais 4, Observatório das Migrações, dezembro de 2019.

<sup>461</sup> Quer a nível dos empregos altamente qualificados, quer a nível dos trabalhos que os cidadãos europeus já não estão dispostos a fazer. V. COMISSÃO EUROPEIA, *Compreender as políticas da União Europeia: Migração e asilo*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

<sup>462</sup> OECD, *Ready to Help? Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants*, Paris: OECD Publishing, 2019.

relatório reconhece que, apesar de o país de acolhimento ter de incorrer em custos para integrar os refugiados<sup>463</sup>, o dinheiro despendido deve ser considerado como um investimento. E como qualquer investimento, é esperado um retorno, que, neste caso, se traduz na contribuição futura destas pessoas para a economia dos países de acolhimento.

É, pois, imperativo receber e integrar aqueles que chegam à Europa fugidos da guerra e/ou vítimas de violência ou perseguição. Mas façamo-lo da forma correta, mediante a abertura de canais de imigração legais, permitindo que nos cheguem com dignidade, “de forma segura e com direitos”<sup>464</sup>. Reconhecemos, assim, que “A existência de vias seguras e legais e de boas estruturas de acolhimento e de integração é absolutamente essencial para que o sistema europeu de asilo funcione corretamente.”<sup>465</sup>. Também a Agenda Europeia da Migração de 2015 reconhece a criação de vias de acesso legais como um dos pilares fundamentais na gestão eficaz da migração. Neste ponto, refere que “Dispormos de um quadro jurídico claro e devidamente aplicado para as vias legais de entrada na UE (através de sistemas eficientes de asilo e vistos) reduzirá os fatores conducentes a entradas e permanências irregulares, contribuindo assim para aumentar a segurança das fronteiras europeias e dos fluxos migratórios”<sup>466</sup>.

Neste âmbito, encontram-se ao dispor dos EM um conjunto de ferramentas, que, ao serem implementadas, permitiriam garantir o acesso seguro à União Europeia a um maior número de pessoas carecidas de proteção internacional, impedindo que estas tenham de recorrer a passadores ilegais na esperança de chegarem à Europa e formularem um pedido de proteção internacional. Estas incluem, mas não estão limitadas a: programas de reinstalação e outros mecanismos de entrada protegida (como, p. ex., a admissão por motivos humanitários), emissão de vistos humanitários (quer ao abrigo da legislação nacional, quer ao abrigo do acervo de Schengen), suspensão das sanções aplicadas às transportadoras<sup>467</sup> e a facilitação da obtenção de vistos para familiares de beneficiários de proteção internacional já residentes na UE<sup>468</sup>. Estas medidas não devem, no entanto,

---

<sup>463</sup> Dentro dos países da OCDE (nos quais se incluem 23 EM da UE), os referidos custos variam entre 0,1% e 1% do PIB, de acordo com o relatório citado.

<sup>464</sup> GIL, Ana Rita, “O que pode e deve a Europa fazer...”

<sup>465</sup> V. doc. n.º A8-0316/2017, “Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho”, 19 de outubro de 2017, p. 70.

<sup>466</sup> COM (2015) 240 final, p. 8.

<sup>467</sup> Ao abrigo da Diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de junho de 2001.

<sup>468</sup> GUILD, Elspeth *et al.*, *Enhancing the Common European...*, pp. 9-13.

colocar qualquer entrave aos que buscam proteção internacional e que, nesse propósito, atravessam irregularmente as fronteiras externas da União<sup>469</sup>.

#### **4.2.1. Reinstalação**

De acordo com o ACNUR, “A reinstalação envolve a seleção e a transferência de refugiados de um Estado no qual tenham solicitado proteção para um Estado que tenha aceitado acolhê-los – na qualidade de refugiados – e conceder-lhes uma autorização de residência permanente. O estatuto de refugiado concedido garante proteção contra a repulsão e proporciona aos refugiados reinstalados e aos respetivos familiares ou pessoas dependentes que os acompanham direitos semelhantes aos que assistem aos nacionais do Estado de reinstalação.”<sup>470</sup>. A reinstalação deve proporcionar uma solução duradoura aos nacionais de países terceiros ou apátridas mais vulneráveis, incluindo: mulheres e crianças em risco, refugiados com necessidades médicas específicas, pessoas que necessitem de uma reinstalação de emergência por razões jurídicas ou de proteção da integridade física (p. ex. vítimas de violência ou de tortura), casos de reagrupamento familiar, entre outros. Compete ao ACNUR identificar as pessoas elegíveis para reinstalação e referenciá-las a possíveis Estados de acolhimento, que posteriormente avaliam a submissão e decidem se vão ou não proceder à reinstalação da pessoa em causa<sup>471</sup>.

##### **4.2.1.1. Esforços de reinstalação à escala da EU**

O mecanismo da reinstalação parece-nos um dos instrumentos mais adequados para conceder proteção efetiva aos imigrantes forçados, contribuindo também para a distribuição equitativa dos refugiados pelos vários EM<sup>472</sup>. Neste sentido, o ACNUR tem vindo, ao longo dos últimos anos, a encorajar os EM da UE a ampliarem os esforços de acolhimento de refugiados através deste mecanismo. O atual regime de reinstalação da UE tem expressão legal no art. 17.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014<sup>473</sup>, que cria o Fundo

---

<sup>469</sup> ECRE, *Protection in Europe: Safe and Legal Channels. ECRE's Vision of Europe's Role in the Global Refugee Protection Regime*, Policy Paper 1, fevereiro de 2017, p. 11.

<sup>470</sup> UNHCR, *Resettlement Handbook*, Geneva: Resettlement Service, Division of International Protection, jul. 2011.

<sup>471</sup> RADJENOVIC, Anja, *Resettlement of refugees: EU framework*, 4ª ed, Brussels: EPRS, 2019.

<sup>472</sup> GIL, Ana Rita, “Direito Internacional dos Refugiados - tópicos de mudança”, fevereiro de 2018, p. 32.

<sup>473</sup> Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho.

para o Asilo, a Migração e a Integração. Na aceção do art. 2.º, al. a) do referido Regulamento, a reinstalação na UE é “o processo pelo qual os nacionais de países terceiros são transferidos de um país terceiro, na sequência de um pedido do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados («ACNUR») baseado na necessidade de proteção internacional dessas pessoas, e instalados num Estado-Membro no qual são autorizados a residir” mediante a concessão do estatuto de refugiado, de proteção subsidiária ou de outro estatuto que lhes conceda direitos e vantagens similares, ao abrigo da legislação nacional e comunitária. Com o objetivo de estabelecer progressivamente um programa de reinstalação ao nível da União, o instrumento proporciona assistência específica sob a forma de incentivos financeiros aos EM que desenvolvam esforços de reinstalação<sup>474</sup>. O Fundo apoia ainda a criação e desenvolvimento de programas nacionais de reinstalação e de outros programas de admissão humanitária<sup>475</sup>. O Regulamento (UE) n.º 801/2014<sup>476</sup> estabelece as condições de execução relacionadas com o mecanismo de afetação de recursos para o programa de reinstalação da União ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

Em 2014, foram reinstaladas 8.894 pessoas em 16 países da UE<sup>477</sup> ao abrigo de diferentes esquemas. Com o agravar da crise de refugiados em meados de 2015, a Comissão apelou à intensificação dos esforços de reinstalação no seio da União<sup>478</sup>. No sentido de “evitar que as pessoas deslocadas que carecem de proteção se vejam obrigadas a recorrer a redes criminosas de passadores e traficantes”<sup>479</sup>, a Comissão recomendou, em junho de 2015, a criação de um regime de reinstalação europeu para 20.000 pessoas com necessidade de proteção internacional. Em conclusões do Conselho JAI de 20 de julho de 2015<sup>480</sup>, os Representantes dos Governos dos EM aprovaram a Recomendação (UE) 2015/914 e comprometeram-se a reinstalar 22.504 pessoas através de programas e estratégias

---

<sup>474</sup> Os EM recebem um montante fixo de 6.000€ por cada pessoa reinstalada. O montante fixo pode aumentar para 10.000€, em casos de reinstalação de pessoas vulneráveis, ou de acordo com as prioridades comuns da União em matéria de reinstalação. V. art. 17.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>475</sup> Art. 7.º, n.º 1, al. a).

<sup>476</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 801/2014 da Comissão de 24 de julho de 2014 que estabelece o calendário e outras condições de execução relacionadas com o mecanismo de afetação de recursos para o programa de reinstalação da União ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

<sup>477</sup> Dados do ACNUR, in [Resettlement Data Finder](#).

<sup>478</sup> COM (2015) 240 final.

<sup>479</sup> V. §7 da Recomendação (UE) 2015/914 da Comissão de 8 de junho de 2015 relativa a um regime de reinstalação europeu.

<sup>480</sup> Disponíveis em [Justice and Home Affairs Council, 20/07/2015](#).

nacionais, e de esquemas multilaterais, durante um período de dois anos. Os esforços comuns de reinstalação foram ainda intensificados por via do acordo assinado com a Turquia, em março de 2016. Este prevê que por cada nacional sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro nacional sírio proveniente da Turquia seja reinstalado na UE, de acordo com os critérios de vulnerabilidade da ONU<sup>481</sup>. Numa avaliação intercalar dos progressos alcançados em matéria de reinstalação, de 6 de setembro de 2017, a Comissão declarou um número total de 22.518 pessoas reinstaladas ao abrigo de ambos os regimes<sup>482</sup>.

No sentido de alcançar uma abordagem harmonizada e previsível da União em matéria de reinstalação, a Comissão propôs, em julho de 2016, a criação de um quadro permanente da UE em matéria de reinstalação<sup>483</sup>, devendo, para isso, tomar partido das experiências já realizadas. A proposta foi apresentada como parte integrante da reforma do SECA, sublinhando-se, assim, a importância da reinstalação como mecanismo efetivo de proteção e a necessidade de substituir os atuais regimes *ad hoc* por um quadro estável na matéria. Não obstante, com o propósito de garantir a reinstalação contínua de pessoas vulneráveis carecidas de proteção internacional até que o referido quadro possa ser implementado, a Comissão convidou os EM a assumirem novos compromissos de reinstalação para o ano de 2018<sup>484</sup>. Face ao número reduzidos de lugares disponibilizados pelos EM<sup>485</sup>, e às crescentes necessidades de reinstalação a nível global<sup>486</sup> que devem inspirar à concretização de esforços adicionais por parte da UE, a Comissão propôs a reinstalação de 50.000 pessoas, a efetuar até 31 de outubro de 2019<sup>487</sup>. Segundo um relatório intercalar publicado, foram reinstaladas ao abrigo deste regime 39.000 pessoas até 7 de outubro de 2019<sup>488</sup>. Para 2020, os EM comprometeram-se já a disponibilizar 30.000 lugares para reinstalação<sup>489</sup>.

---

<sup>481</sup> CONSILIUM, “Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016” [Em linha].

<sup>482</sup> Fifteenth report on relocation and resettlement, COM (2017) 465 final, p. 7.

<sup>483</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e de Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, COM (2016) 468 final.

<sup>484</sup> 8th Resettlement and Relocation Forum, Bruxelas, 4 jul. 2017.

<sup>485</sup> Apenas 14.000 lugares tinham sido disponibilizados por 11 EM, à data de 20 de setembro de 2017. V. Commission Recommendation of 27.9.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection, C (2017) 6504), § 15.

<sup>486</sup> A nível global, as necessidades de reinstalação são muito maiores do que os lugares disponibilizados pelos Estados do mundo com capacidades de acolhimento. Para o ano de 2018, o ACNUR estimou um total de 1.2 milhões de pessoas em necessidade de reinstalação. V. UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018*, 23rd Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva, 12-14 jun. 2017. p. 10.

<sup>487</sup> C (2017) 6504.

<sup>488</sup> Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM (2019) 481 final, p. 18.

<sup>489</sup> Ibid.

#### **4.2.1.2. Quadro Permanente de Reinstalação**

Embora o mecanismo da reinstalação não seja novo na UE, todas as iniciativas desenvolvidas até ao momento têm sido uma combinação de programas nacionais e multilaterais, organizados de uma forma *ad hoc*<sup>490</sup>. São também de natureza voluntária, o que quer dizer que os EM são livres de escolher se desejam ou não tomar parte nos esforços de reinstalação<sup>491</sup>. Com efeito, tal como anunciado na Comunicação de 6 de abril de 2016, assinala-se a necessidade “de um sistema estruturado comum que permita integrar de forma mais sistemática os esforços europeus em matéria de reinstalação”<sup>492</sup>. Acreditamos também que, à luz dos princípios da solidariedade e da partilha de responsabilidades, todos os EM devem participar na reinstalação de imigrantes forçados na medida das suas capacidades, a fim de ampliar os esforços globais de reinstalação e garantir o aumento do número de vagas disponíveis para a admissão de pessoas reinstaladas<sup>493</sup>. Foi neste contexto que surgiu a proposta legislativa que visa estabelecer o Quadro de Reinstalação da UE<sup>494</sup>.

De forma a prever uma abordagem coletiva e procedimentos harmonizados, julgamos ser importante a adoção de um quadro permanente da UE em matéria de reinstalação. Contudo, são várias as críticas que podemos apontar à proposta avançada pela Comissão. Primeiro, ao especificar as regiões ou países terceiros a partir dos quais a reinstalação deve ocorrer, a proposta teria essencialmente em conta a cooperação efetiva dos países terceiros com a União no domínio da migração e do asilo (p. ex., os esforços desenvolvidos no sentido de reduzir o número de chegadas irregulares, a cooperação com a UE em matéria de retorno e readmissão, e a disponibilidade para aumentar as capacidades de acolhimento e de concessão de proteção internacional mediante o desenvolvimento de sistemas de asilo eficazes)<sup>495</sup>. Neste ponto, são várias as entidades que considerem que a reinstalação deve continuar a basear-se, de forma inequívoca, nas necessidades dos refugiados mais vulneráveis<sup>496</sup>. Segundo relatório do Parlamento relativo à proposta que

---

<sup>490</sup> COM (2016) 197 final, pp. 2-3.

<sup>491</sup> RADJENOVIC, Anja, *Resettlement of refugees...*

<sup>492</sup> COM (2016) 197 final, p. 16.

<sup>493</sup> FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 02/2015, p. 8.

<sup>494</sup> COM (2016) 468 final.

<sup>495</sup> Ibid., pp. 10-11.

<sup>496</sup> Incluindo, o ACNUR, a OIM, o ECRE, o Comité Internacional de Socorro, a Cáritas, a Cruz Vermelha e a Amnistia Internacional. V. doc. n.º A8-0316/2017, p. 68.



institui um Quadro de Reinstalação da UE, “A determinação de prioridades geográficas com base na cooperação com países terceiros em matéria de migração e a utilização da reinstalação para alcançar objetivos de política externa poria em causa uma abordagem de proteção internacional humanitária e baseada nas necessidades.”<sup>497</sup>. Com efeito, entendemos que o papel do ACNUR na transmissão de casos de reinstalação deve ser reforçado, e que as prioridades geográficas devem basear-se na Previsão Anual das Necessidades Mundiais de Reinstalação<sup>498</sup>.

O segundo ponto a criticar tem que ver com a exclusão obrigatória de todos aqueles que tenham entrado ou permanecido de forma irregular no território da União nos cinco anos que antecedem a reinstalação<sup>499</sup>. Neste ponto, consideramos que a proposta restringe o acesso ao direito de asilo, expressamente garantido pela Carta dos Direitos Fundamentais<sup>500</sup>. Tendo em conta que a reinstalação deve proporcionar uma solução duradoura aos nacionais de países terceiros ou aos apátridas mais vulneráveis, é também criticável o facto de a proposta não prever a concessão de uma autorização de residência permanente às pessoas reinstaladas<sup>501</sup>. Por outro lado, a proposta falha em prever instrumentos supletivos aos programas de reinstalação tradicionais, geralmente conduzidos pelos Estados<sup>502</sup>. Critica-se particularmente a ausência de disposições relativas a programas de patrocínio privado de refugiados<sup>503</sup>, que se têm revelado práticas promissoras em países como o Canadá<sup>504</sup>. Assim, devem ser criadas condições para que intervenientes privados (p. ex., ONGs, organizações religiosas, empresas privadas ou até mesmo particulares) se possam envolver nos esforços de reinstalação coletiva, permitindo que se tornem patrocinadores. Desta forma, seria possível ampliar as vias de entrada regular na UE e

---

<sup>497</sup> Ibid., p. 68.

<sup>498</sup> Ibid., pp. 68-69.

<sup>499</sup> COM (2016) 468 final, pp. 11-12.

<sup>500</sup> Art. 18.º.

<sup>501</sup> Doc. n.º A8-0316/2017, p. 70.

<sup>502</sup> Sobre este ponto, v. CARRERA, Sergio & CORTINOVIS, Roberto, *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees: Contained Mobility vs. International Protection*, CEPS paper in Liberty and Security in Europe, 04/2019. Os autores reconhecem o valor acrescentado das iniciativas de financiamento privado, mas alertam sobre a sua natureza complementar aos esforços de reinstalação desenvolvidos pelos Estados.

<sup>503</sup> RADJENOVIC, Anja, *Resettlement of refugees...*

<sup>504</sup> O Programa de Patrocínio Privado de Refugiados do Canadá, implementado em 1978, complementa o programa nacional de reinstalação. Ao abrigo deste, quem desejar pode patrocinar um refugiado, desde que elegível para o programa, ficando responsável por ajudar e financiar a sua integração por um período de um ano a partir da data de chegada ou até que o refugiado se torne independente. O programa permite não só o aumento das reinstalações efetivas, como possibilita também o envolvimento da sociedade civil no acolhimento e integração de refugiados. Para mais informações, v. GOVERNMENT OF CANADA, “Guide to the Private Sponsorship of Refugees Programme” [Em linha].

aumentar os recursos humanos e financeiros absolutamente essenciais ao aprimoramento de programas de reinstalação<sup>505</sup>.

Relativamente aos recursos para o Quadro de Reinstalação da União, a proposta altera o art. 17.º do Regulamento (UE) n.º 516/2014 no sentido de permitir que sejam apenas financiadas por fundos comunitários as reinstalações efetuadas ao abrigo do quadro permanente da União. Com efeito, os esforços de reinstalação desenvolvidos pelos Estados-Membro ao abrigo de programas nacionais não serão financiados pelo orçamento da UE. Neste ponto, não tentando reduzir à importância de se criarem incentivos para que os EM participem no quadro da UE em matéria de reinstalação, julgamos ser fundamental encorajá-los a manter, senão mesmo alargar, os programas de reinstalação nacionais que se encontrem já em prática<sup>506</sup>. Para concluir, entendemos que as instituições europeias devem proceder à correção dos aspetos negativos sublinhados, a fim de alinhar o futuro quadro da União com as estruturas internacionais já existentes, contribuindo, desta forma, para responder às necessidades de reinstalação a nível global.

#### **4.2.2. Vistos humanitários**

No âmbito da política de vistos da União, o Regulamento (CE) n.º 810/2009<sup>507</sup> estabelece “os procedimentos e condições para a emissão de vistos de trânsito ou de estada prevista no território dos EM não superior a três meses”<sup>508</sup>, vulgarmente designados de “Vistos Schengen”. Em 6 junho de 2019, no intuito de melhorar as condições para os viajantes legítimos e reforçar a cooperação em matéria de readmissão de migrantes em situação irregular, o Conselho adotou alterações ao Código Comunitário de Vistos<sup>509</sup>. Em 2 de fevereiro de 2020, entrou em vigor o Regulamento (UE) 2019/1155<sup>510</sup>, que altera o referido Código.

---

<sup>505</sup> FRA, *Legal entry channels...*, p. 6.

<sup>506</sup> Doc. n.º A8-0316/2017, p. 69.

<sup>507</sup> Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos.

<sup>508</sup> Art. 1.º, n.º 1 do Código de Vistos.

<sup>509</sup> CONSILIUM, “Política de vistos: UE atualiza regras para facilitar as deslocações legítimas e combater a migração ilegal” [Em linha].

<sup>510</sup> Regulamento (UE) 2019/1155 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos.

Apesar da legislação europeia não prever um procedimento específico para a concessão de vistos humanitários, o atual Código de Vistos admite a possibilidade de emissão de vistos de curta duração por razões humanitárias ou em virtude de obrigações internacionais<sup>511</sup>. Além disso, no seu art. 25.º, o Código prevê a emissão de vistos com validade territorial limitada “por razões humanitárias ou de interesse nacional, ou por força de obrigações internacionais”. Este tipo de visto é apenas válido para o território do Estado-Membro que o emitiu<sup>512</sup>. O art. 33.º, n.º 1, permite ainda a prorrogação do prazo de validade e/ou da duração da estada de um visto por motivos humanitários. A concessão de vistos humanitários enquanto via de acesso seguro distingue-se da reinstalação e de outras formas de admissão por razões humanitárias, por conceder aos nacionais de países terceiros (em comprovado risco de perseguição ou ofensa grave) acesso ao território de um Estado-Membro, para que neste possam requerer asilo. Com efeito, a determinação do estatuto ocorre após a chegada.

Alguns EM dispõem já de sistemas nacionais de emissão de vistos humanitários ou de títulos de residência, a fim de garantir que as pessoas carecidas de proteção internacional possam entrar na UE de forma protegida<sup>513</sup>. Contudo, afigura-se agora necessário estabelecer um procedimento comum para a concessão deste tipo de visto, por forma a ampliar as vias de entrada legais e reduzir a perda de vidas humanas. Neste contexto, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que adotasse, até 31 de março de 2019, uma proposta legislativa relativa à criação de um visto humanitário europeu, a requisitar nos consulados ou embaixadas dos EM<sup>514</sup>. No relatório de iniciativa legislativa<sup>515</sup>, o Parlamento assinala a existência de uma lacuna jurídica no direito da União na medida em que este “não prevê – nem no acervo em matéria de vistos, nem no acervo em matéria de fronteiras ou asilo – procedimentos aplicáveis à admissão, no território dos EM, das pessoas que procuram proteção”, salvo os procedimentos de reinstalação<sup>516</sup>. Em resposta ao texto

---

<sup>511</sup> O n.º 4 do art. 19.º, como alterado pelo Regulamento (UE) 2019/1155, dispõe que “[...] um pedido que não preencha os requisitos estabelecidos no n.º 1 pode ser considerado admissível por razões humanitárias ou de interesse nacional, ou ainda em virtude de obrigações internacionais.”

<sup>512</sup> Art. 25.º, n.º 2 do Código de Vistos.

<sup>513</sup> V. doc. A8-0423/2018, “Relatório que contém recomendações à Comissão sobre os vistos humanitários”, 4 de dezembro de 2018, p. 4.

<sup>514</sup> PARLAMENTO EUROPEU, “PE apela à criação de vistos humanitários para travar perda de vidas humanas” [Em linha].

<sup>515</sup> Doc. A8-0423/2018.

<sup>516</sup> Ibid., p. 6.

adotado em sessão plenária<sup>517</sup>, a Comissão saúda a iniciativa do Parlamento, mas recusa atender ao seu pedido, declarando que já estão a ser desenvolvidas medidas com o intuito de aumentar o número total de pessoas necessitadas de proteção a serem admitidas pelos EM. Neste âmbito, destaca a realização de iniciativas *ad hoc* de reinstalação e a criação de um quadro permanente em matéria de reinstalação, que uma vez adotado teria o potencial de alcançar o mesmo objetivo a que se propõe a iniciativa do Parlamento. Discordamos, porém, neste ponto. Apesar de partilharem objetivos comuns, a reinstalação e a concessão de vistos humanitários são vias de entrada legais distintas e complementares. Com efeito, a sua adoção conjunta não só aumentaria o nível de proteção concedida na União, como levaria a UE mais perto de assumir a sua justa parte de responsabilidade no acolhimento de refugiados à escala mundial.

Sobre o tópico “vistos para refugiados”, MORENO-LAX vai ainda mais longe e sugere a abolição ou a suspensão da obrigatoriedade de vistos para os países que produzem maior número de refugiados<sup>518</sup>. De facto, todos estes se encontram incluídos na lista de países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas da União<sup>519</sup>. Com efeito, para obter um visto de entrada, os requerentes de asilo devem, à partida, preencher os critérios de admissão de Schengen, um dos quais estipula que o requerente deve comprovar que “dispõe de meios de subsistência suficientes, tanto para a duração dessa estada como para o regresso ao seu país de origem ou de residência, [...] ou se está em condições de obter licitamente esses meios”<sup>520</sup>. Contudo, tendo em conta as circunstâncias específicas destas pessoas, acreditamos ser impossível que demonstrem capacidade, ou mesmo vontade, de regressar ao país de origem<sup>521</sup>. Por outro lado, devido à falta de cobertura consular em países afetados pela guerra<sup>522</sup>, é praticamente impossível que os requerentes de asilo tenham sequer a possibilidade de pedir um visto de

---

<sup>517</sup> V. doc. SP (2019)149, “Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas”, 1 de abril de 2019.

<sup>518</sup> MORENO-LAX, Violeta, *Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward*, 12/2015, pp. 33-35.

<sup>519</sup> Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (codificação).

<sup>520</sup> Art. 21.º, n.º 3, al. b) do Regulamento (CE) n.º 810/2009.

<sup>521</sup> Ibid. Neste ponto, v. PEERS, Steve, “Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen Visa?”, *EU Law Analysis*, 2014.

<sup>522</sup> Neste sentido, v. List of Member States' consular presence, representation arrangements and forms of cooperation for the collection of visa applications, collection by Honorary Consuls or outsourcing of the collection of visa applications, as of 1 May 2019 [Em linha.]

entrada. Deste modo, parece-nos que a solução avançada pela autora seria benéfica no sentido de permitir que os migrantes cheguem à Europa sem terem de arriscar as suas vidas. Não obstante, consideramos que constituiria também uma quebra grave de segurança, na medida em que estaríamos a permitir que qualquer pessoa - em necessidade de proteção internacional ou não - pudesse chegar à Europa.

Outra solução avançada pela autora, e menos comprometedora em termos de segurança das fronteiras externas, consiste na emissão de vistos com validade territorial limitada ao abrigo do art. 25.º do Código de Vistos<sup>523</sup>. Mas, segundo MORENO-LAX, para que a concessão destes vistos seja uma via efetiva de proteção, urge clarificar o respetivo âmbito de aplicação, bem como os procedimentos de emissão e as vias de recurso. Primeiro, há dúvidas sobre se, nos termos do atual Código de Vistos, os requerentes de asilo têm a possibilidade de requisitar especificamente este tipo de visto, ou se devem ficar dependentes da apreciação das circunstâncias pela autoridade emissora após a formulação de um pedido de visto Schengen<sup>524</sup>. Em segundo lugar, o Código não prevê as condições e procedimentos específicos para a emissão de vistos com validade territorial limitada, como não prevê obrigações específicas para os EM no sentido de procederem a uma avaliação *ex officio* das necessidades de proteção internacional das pessoas que solicitam vistos de entrada<sup>525</sup>. Estas limitações devem, por isso, ser abordadas com o intuito de tornar inequívocas as disposições relativas à concessão de vistos com validade territorial limitada para efeitos de solicitação de asilo.

### **4.3. Criação de uma verdadeira agência da UE para o asilo**

Como solução a longo prazo, sugere-se a criação de uma agência europeia de asilo que assuma a responsabilidade exclusiva pela análise dos pedidos de proteção internacional<sup>526</sup>. Através do estabelecimento de um processo de tomada de decisão único, esta abordagem teria o potencial de dissipar as disparidades existentes nos vários países da UE em termos de taxas de reconhecimento, natureza e qualidade da proteção concedida, permitindo uma harmonização plena dos procedimentos de asilo e uma avaliação coerente

---

<sup>523</sup> MORENO-LAX, Violeta, *Europe in Crisis...*, pp. 35-38.

<sup>524</sup> Ibid.

<sup>525</sup> Ibid.

<sup>526</sup> COM (2016) 197 final, p. 9.

das necessidades de proteção<sup>527</sup>. Uma vez reconhecido o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, os EM continuariam a ser responsáveis pelo acolhimento dos beneficiários de proteção internacional, que lhes seriam atribuídos com base numa chave de repartição, a fim de garantir a aplicação efetiva dos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades. Quanto à decisão de conceder proteção, esta ficaria a cargo do órgão supranacional constituído por representações nacionais. Esta solução prevê uma reforma institucional profunda e exige uma enorme quantidade de recursos. Com efeito, até que possa ser adotada uma instituição segundo estas linhas estruturantes (i.e., se a vontade política alguma vez o permitir), é imperativo prosseguir a reforma dos instrumentos jurídicos que, no seu conjunto, compõem o SECA.

Em maio de 2016, a Comissão deu o primeiro passo no sentido de instituir uma agência europeia em matéria de asilo, através da apresentação de uma proposta legislativa que visa transformar o EASO na Agência da UE para o Asilo<sup>528</sup>. A proposta “parte do atual mandato do EASO e amplia-o de modo a transformá-lo numa agência de pleno direito, dotada dos instrumentos necessários para: (1) Reforçar a cooperação prática e o intercâmbio de informações em matéria de asilo; (2) Promover o direito e as normas operacionais da União para garantir um elevado grau de uniformidade na aplicação do quadro normativo em matéria de asilo; (3) Garantir maior convergência na avaliação das necessidades de proteção no território da União; (4) Controlar e avaliar a aplicação do SECA; (5) Prestar maior assistência operacional e técnica aos EM na gestão dos sistemas de asilo e acolhimento, sobretudo nos casos de pressão desproporcionada.”<sup>529</sup>. Apesar de dotar a agência de competências mais alargadas<sup>530</sup>, a proposta não prevê ainda a possibilidade de transferência da responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo. No entanto, consideramos que este é um passo no sentido certo face ao objetivo último de estabelecer uma política de asilo mais humana, equitativa e eficaz.

---

<sup>527</sup> Ibid.

<sup>528</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010.

<sup>529</sup> Ibid., pp. 6-7.

<sup>530</sup> Para uma análise crítica das principais alterações visadas pela proposta, v. ROJO, David F., “From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?””, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018.

## CONCLUSÕES

O fenómeno migratório é inerente ao ser humano, sendo comum a várias épocas e lugares<sup>531</sup>. A migração pode ser desencadeada por diversos fatores, como a busca de melhores condições socioeconómicas, guerras, perseguições políticas, étnicas ou culturais, ou mesmo desastres ambientais. No presente trabalho abordamos apenas os casos de migração forçada e, mais concretamente, aqueles que afetam diretamente a Europa. Pondo os números em perspetiva, ao território da União só chega um número reduzido de pessoas carecidas de proteção internacional. Em 2018, de ca. de 3,5 milhões de requerentes de asilo registados em todo o mundo<sup>532</sup>, a UE apenas registou ca. de 580 mil<sup>533</sup>. No pico da crise migratória, os números atingiram valores mais críticos, verificando-se uma situação de afluxo maciço de pessoas: nos anos de 2015 e 2016, foram registados ca. de 2,4 milhões de pedidos na UE e ca. de 5,9 milhões em todo o mundo<sup>534</sup>.

Este cenário deixou a descoberto as graves deficiências estruturais do SECA, evidenciando a sua incapacidade de responder adequadamente ao número desenfreado de pedidos de proteção internacional. Neste contexto, a UE sublinhou a necessidade de reforma do sistema no seu conjunto, mas revelou como prioritária e indispensável a reforma do Regulamento de Dublin III, cujos critérios de atribuição de responsabilidades conduzem a uma distribuição desproporcionada de requerentes de asilo no seio da União, sendo os Estados fronteiriços os mais afetados. Surge, neste quadro, a proposta de Regulamento Dublin IV com o intuito de reformar as normas de Dublin à luz dos objetivos da solidariedade entre EM e do respeito pelos direitos e garantias fundamentais dos requerentes de asilo.

Com base na análise efetuada, concluímos que a proposta não serve nenhum dos propósitos enunciados. Quanto ao ponto da solidariedade, critica-se o facto de os critérios de atribuição de responsabilidade serem essencialmente mantidos, salvas modestas correções no intuito de clarificar o seu sentido. Apesar de se prever um mecanismo de solidariedade na tentativa de garantir uma partilha justa dos encargos, este tem-se por desadequado e aparenta ser de difícil implementação prática. Critica-se também a

---

<sup>531</sup> GIL, Ana Rita, *A proteção derivada de Direitos Fundamentais de Imigração*, 2015, dissertação de doutoramento, p. 1.

<sup>532</sup> UNHCR, *Global Trends - Forced Displacement in 2018*.

<sup>533</sup> Dados disponíveis em <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

<sup>534</sup> De acordo com os dados oficiais do Eurostat e do ACNUR, respetivamente.

introdução de um pré-procedimento, que se traduzirá em encargos acrescidos para os países da linha da frente, cujos sistema de asilo se encontram já em sobrecarga extrema. A situação de desigualdade é ainda agravada pela supressão das cláusulas relacionadas com a cessação ou transferência de responsabilidades.

Quanto à salvaguarda das garantias e dos direitos dos requerentes de asilo, consideramos que as alterações propostas representam um retrocesso significativo de muitos dos progressos alcançados com a reforma de 2013. As garantias processuais são severamente reduzidas, as cláusulas discricionárias e as vias de recurso limitadas, e o princípio da unidade familiar ameaçado. Existem ainda sérias preocupações quanto à proteção concedida às categorias mais vulneráveis de requerentes, como é o caso dos menores não acompanhados. Além disso, Dublin IV adota uma abordagem punitiva e coercitiva, por nós condenada, que se destina a afastar em vez de proteger e que evidencia o facto de encarmos a atual política comum de asilo da UE em termos primordialmente securitários. Apesar de reconhecermos a importância de manter a segurança nas fronteiras externas, a nossa atenção deve focar-se na resposta, tão breve quanto possível, às necessidades de proteção internacional.

Em suma, concluímos que a proposta de reformulação analisada não deve ser adotada nos presentes termos, sob pena de comprometer o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, assim como os direitos e as garantias dos requerentes de asilo. Não obstante, acreditamos que os objetivos de Dublin permanecem válidos e que o sistema deve ser reestruturado de forma a torná-lo mais sólido e capaz de funcionar tanto em circunstâncias normais como em tempos de crise. Neste ponto, acreditamos que a reforma de Dublin deve passar pela inclusão de medidas efetivas de solidariedade, que possam ser facilmente implementadas na prática, e pelo aumento da concordância das normas estipuladas com os direitos e garantias fundamentais dos requerentes. Por outro lado, o sistema deve tentar maximizar as perspetivas de integração e reduzir a coerção desnecessária. A consecução destes objetivos passaria pelo reforço dos critérios destinados a preservar a unidade familiar e pela inclusão de outros critérios de responsabilidade que considerassem a existência de “vínculos genuínos” a determinado Estado-Membro.



Apesar de ser um assunto premente, as negociações de Dublin têm-se arrastado, sem que os EM consigam chegar a acordo político quanto aos critérios que devem sustentar a redistribuição equitativa de refugiados. A insistência na “abordagem por pacote” faz com que os atrasos nas negociações de Dublin impeçam o avanço dos restantes dossiês integrados no pacote de reformas. Diante deste impasse, as instituições europeias têm vindo a debater outras soluções no intuito de fazer face ao desafio migratório. Neste ponto, encaixa-se o incentivo do Conselho à exploração dos conceitos de “centros controlados” e de “plataformas de desembarque regionais”. A nosso ver, a sua mera consideração revela uma tendência no sentido da externalização da política comum de asilo da UE, também por nós condenada. Os centros controlados seriam algo muito semelhante àquilo que apelidamos de *hotspots*, pelo que a sua implementação seria contraproducente. O melhor seria investir na melhoria das condições de acolhimento dos *hotspots* atualmente existentes na Grécia e na Itália. Quanto às plataformas de desembarque regionais, levantam-se questões jurídicas intransponíveis. Acreditamos que a sua implementação seria contrária ao direito comunitário e internacional, devendo, por isso, ser abandonada.

Em vez de concentrar esforços na externalização das suas obrigações de proteção, a União deve procurar reforçar os instrumentos jurídicos de proteção internacional que a servem, a fim de minimizar as discrepâncias existentes entre os vários sistemas de asilo nacionais e de conceder níveis de proteção adequados e mais harmonizados. Por outro lado, afigura-se necessário criar alternativas para que as pessoas carecidas de proteção internacional nos possam chegar de forma segura e ordeira, sem terem de arriscar as suas vidas em viagens perigosas e, muitas vezes, mortais. Neste âmbito, o desenvolvimento de esforços de reinstalação assume um papel fundamental. O objetivo seria o de passar de iniciativas *ad hoc* de reinstalação, que produzem resultados limitados, para um quadro permanente na matéria, não deixando de se incentivar qualquer outro tipo de esforços de reinstalação desenvolvidos pelos Estados. A concessão de vistos humanitários seria outra forma de garantir aos requerentes de asilo o acesso seguro ao território europeu para fins de solicitação de proteção internacional. A adoção destas medidas deve ser prosseguida em paralelo com a reforma das disposições de Dublin e do sistema comum de asilo, em geral.

No momento da entrega da dissertação, assistimos a um agravamento da crise migratória na fronteira entre a Grécia e a Turquia, o que torna ainda mais urgente a adoção de medidas sistemáticas por parte da UE no contexto que referimos. Devido à

intensificação do conflito na Síria, o governo turco declarou não ser capaz de conter o fluxo migratório, anunciando a reabertura de fronteiras, em 28 de fevereiro de 2020. Consequentemente, à fronteira com a Grécia afluem milhares de migrantes na esperança de chegar à Europa. É preocupante o cenário a que se assiste: os migrantes têm sido repelidos em massa pelas autoridades gregas, de forma a impedir a sua entrada no país, e, muitas vezes, são utilizadas medidas violentas para o efeito. A Grécia anunciou inclusivamente que deixaria de registar novos pedidos de proteção internacional a partir de 1 de março e ainda que todos os migrantes, que tenham atravessado ilegalmente a fronteira, serão devolvidos aos respetivos países de origem. Sentimos agora, mais do que nunca, a necessidade de uma política comum de asilo mais solidária e sustentável, capaz de dar uma resposta urgente e adaptada ao desafio migratório.

**BIBLIOGRAFIA**

AA.VV., *The new normality: Continuous push-backs of third country nationals on the Evros river*, 2018

AA.VV., *A Dangerous «Game»: The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*, Joint Agency Briefing Paper, 2017

ACNUR, *Ficha Informativa n.º 20: Direitos Humanos e Refugiados*, Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado Procuradoria-Geral da República, 2002

AMADOR, Susana, “Refugiados e a busca de uma Europa de direitos, liberdades e garantias” [Em linha], disponível em <https://observador.pt/opiniaio/> (consultado a 08.05.2019)

ATANASSOV, Nikolai & RADJENOVIC, Anja, *EU Asylum, Borders and External Cooperation on Migration - Recent Developments*, Brussels: European Parliamentary Research Service, 2018

BAČIĆ, Nika, “Asylum Policy in Europe - The Competences of the European Union and Inefficiency of the Dublin System”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 8, 2012, pp. 41–76

BARROSO, Alfredo, “A “orbanização” da extrema-direita na Europa” [Em linha], disponível <https://ionline.sapo.pt/> (consultado a 26.06.2019)

BAUBÖCK, Rainer, “Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56 (1), 2018, pp. 141–156

BEIRENS, Hanne *et al.*, *Study on the Temporary Protection Directive - Final Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

BHAMBRA, Gurminder K., “The current crisis of Europe: Refugees, colonialism, and the limits of cosmopolitanism”, *European Law Journal*, vol. 23 (5), 2017, pp. 395-405

BOELES, Pieter *et al.*, *European Migration Law*, 2<sup>nd</sup> Edition, Intersentia, 2014

CARREIRINHO, Inês & SANTOS, Rita, “Proteção de direitos fundamentais na aplicação do Regulamento Dublin: suspensão de transferências na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”, *The Charter of Fundamental Rights of the EU ‘in action’*, Newsletter CFR n.º 1, 04/2018

CARRERA, Sergio & CORTINOVIS, Roberto, *The EU’s Role in Implementing the UN Global Compact on Refugees: Contained Mobility vs. International Protection*, CEPS paper in Liberty and Security in Europe, 04/2019

CELLINI, Marco, “Filling the Gap of the Dublin System: A Soft Cosmopolitan Approach”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 13 (1), 2017, pp. 944–962

CHETAIL, Vincent, “The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?”, AA.VV., *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Vincent Chetail, Philippe de Bruycker & Francesco Maiani (ed.), Boston: Brill Nijhoff, 2016, pp. 3-38

COLLET, Elizabeth & FRATZKE, Susan, “Europe pushes to outsource asylum, again (commentary)”, *Migration Policy Institute*, 2018

COMISSÃO EUROPEIA, *Compreender as políticas da União Europeia: Migração e asilo*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

CONSILIUM, “Cronologia: reforma das regras da UE em matéria de asilo” [Em linha], disponível em <https://www.consilium.europa.eu/> (consultado a 03.06.2019)

CONSILIUM, “Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016” [Em linha], disponível em <https://www.consilium.europa.eu/> (consultado a 31.01.2020)

CONSILIUM, “Política de vistos: UE atualiza regras para facilitar as deslocações legítimas e combater a migração ilegal” [Em linha], disponível em <https://www.consilium.europa.eu/> (consultado a 04.02.2020)

CONSILIUM, “Reforma das regras da UE em matéria de asilo” [Em linha], disponível em <https://www.consilium.europa.eu/> (consultado a 03.06.2019)

COUNCIL OF EUROPE, *Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Dunja Mijatović, Following Her Visit to Greece from 25 to 29 June 2018*, CommDH(2018)24, 2018

DAILY NEWS HUNGARY, “Hungary to propose amendments to Dublin rules reform, UN migrant package” [Em linha], disponível em <https://dailynewshungary.com/> (consultado a 15.09.2019)

D’ALBIS, Hippolyte *et al.*, “Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries”, *Science Advances*, vol. 4 (5), 2018

DE BRUYCKER, Philippe & TSOURDI, Evangelia, “Building the CEAS beyond legislative harmonisation: Practical cooperation, solidarity and external dimension”, AA.VV., *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Vincent Chetail, Philippe de Bruycker & Francesco Maiani (ed.), Boston: Brill Nijhoff, 2016, pp. 473-538

DI FILIPPO, Marcello, “Dublin ‘reloaded’ or time for ambitious pragmatism?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 27.08.2019)

DI PASCALE, Alessia & NASCIMBENE, Bruno, “The ‘Arab Spring’ and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 13 (4), 2011, pp. 341–360

ECRE, *Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or reform? ECRE’s Analysis of the Proposals launched at the June 2018 European Council and its Updated Assessment the CEAS Legislative Reforms, With Recommendations on the Compromise Texts*, Policy Paper 4, ago. 2018

ECRE, *Protection in Europe: Safe and Legal Channels. ECRE’s Vision of Europe’s Role in the Global Refugee Protection Regime*, Policy Paper 1, fevereiro de 2017

ECRE, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece (A study)*, 2016

EMMANOUILIDIS, Janis, “Time to Move Up a Gear: The Results of an Insufficient Summit”, *European Policy Centre*, jul. 2018

EU-LISA, *Eurodac – 2017 Statistics*, disponível em <https://www.eulisa.europa.eu/> (consultado a 25.06.2019)

EUROPEAN COMMISSION, “Managing migration: Commission expands on disembarkation and controlled centre concepts” [Em linha], disponível em <https://europa.eu/> (consultado a 18.09.2019)

EUROPEAN COMMISSION, “Migration: Regional Disembarkation Arrangements - Follow-up to the European Council Conclusions of 28 June 2018” (factsheet), 24 jul. 2018

EUROPEAN COMMISSION, “Non-paper on “controlled centres” in the EU - interim framework”, 24 jul. 2018

EUROPEAN COMMISSION, “Non-paper on regional disembarkation arrangements”, 24 jul. 2018

EUROPEAN COMMISSION, “Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland” [Em linha], disponível em <http://europa.eu/> (consultado a 03.05.2019)

EUROPEAN COMMISSION, “Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice” [Em linha], disponível em <http://europa.eu/> (consultado a 03.05.2019)

EUROPEAN COMMISSION, “Temporary Protection” [Em linha], disponível em <https://ec.europa.eu/> (consultado a 12.06.2019)

EUROPEAN PARLIAMENT, “Legislative Train Schedule: Towards a new policy on migration. JD - Revision of the Dublin Regulation” [Em linha], disponível em <http://www.europarl.europa.eu/> (consultado a 02.06.2019)

EUROPOL, *Migrant smuggling in the EU*, 2016

FINK, Melanie *et al.*, “In search of a safe harbour for the Aquarius: the troubled waters of international and EU law”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 20.09.2019)

FRA, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 02/2015

FRATZKE, Susan, *Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*, Brussels: Migration Policy Institute Europe, 2015

FRONTEX, *Risk Analysis for 2016*, 2016

GALOS, Eliza *et al.*, *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes*, Geneva: International Organization for Migration, 2017

GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, “Why Dublin «Doesn't work»”, *Notes Internacionais CIDOB*, vol. 135, disponível em <https://www.cidob.org/> (consultado a 20.02.2019)

GAUCI, Jean-Pierre, “Leap Ahead or More of the Same? The European Commission's Proposed Revisions to the Dublin System”, *EJIL: Talk!*, 2016, disponível em <https://www.ejiltalk.org/> (consultado a 08.06.2019)

GIL, Ana Rita, “A Crise Migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de proteção internacional: o Direito Europeu posto à prova”, AA.VV., *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2016. pp. 955-983

GIL, Ana Rita, “A garantia de um procedimento justo no direito europeu de asilo”, AA.VV., *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária – 2ª Edição*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017, pp. 219-244

GIL, Ana Rita, *A proteção derivada de Direitos Fundamentais de Imigração*, 2015, dissertação de doutoramento

GIL, Ana Rita, “40 anos de Direito Constitucional de Asilo: Origens e Novos Caminhos de um Direito Fundamental”, *JULGAR*, Coimbra: Coimbra Editora, n.º 29 (maio-agosto, 2016)

GIL, Ana Rita, “Artigo 19º - Proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição”, AA.VV., *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Alessandra Silveira & Mariana Canotilho (coord.), Almedina, 2013, pp. 244-254

GIL, Ana Rita, “Collective expulsions in times of migratory crisis: Comments on the Khlaifia case of the ECHR”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 07.07.2019)

GIL, Ana Rita, “Direito Internacional dos Refugiados - tópicos de mudança”, fevereiro de 2018, disponível em <http://livraria.aafdl.pt/> (consultado a 20.01.2020)

GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos*, Lisboa: Petrony, 2017

GIL, Ana Rita, “O que pode e deve a Europa fazer para combater a tragédia no Mediterrâneo”, maio de 2015, disponível em <https://www.fd.unl.pt/> (consultado a 20.01.2020)

GLUNS, Danielle & WESSELS, Janna, “Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current «Refugee Crisis»”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36 (2), 2017, pp. 57–83

GORTÁZAR, Cristina, “Artigo 18º - Direito de Asilo”, AA.VV., *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Alessandra Silveira & Mariana Canotilho (coord.), Almedina, 2013, pp. 232-243

GOVERNMENT OF CANADA, “Guide to the Private Sponsorship of Refugees Programme”, disponível em <https://www.canada.ca/en/> (consultado a 31.01.2020)



GREEK NATIONAL COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS, *Statement on complaints regarding informal push-backs at the region of Evros*, 2018

GUILD, Elspeth *et al.*, *New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection: Study for the LIBE Committee*. Brussels: Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 2014

HAILBRONNER, Kay & THYM, Daniel, “Legal Framework for EU Asylum Policy”, AA.VV., *EU Immigration and Asylum Law*, Kay Hailbronner & Daniel Thym (ed.), 2.<sup>a</sup> Edição, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, pp. 1023-1053

HATTON, Timothy J., “Refugees and asylum seekers, the crisis in Europe and the future of policy”, *Economic Policy*, vol. 32 (91), 2017, pp. 447-496

HRUSCHKA, Constantin, “Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2016, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 08.06.2019)

HRUSCHKA, Constantin, “Enhancing efficiency and fairness? The Commission Proposal for a Dublin IV Regulation”, *ERA Forum*, vol. 17 (4), 2016, pp. 521–534

INELI-CIGER, Meltem, “Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean”, AA.VV., *Seeking Asylum in the European Union - Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*, Céline Bauloz *et al.* (eds.), International Refugee Law Series, Vol. 4, Leiden: Brill/Nijhoff, 2015

INELI-CIGER, Meltem, “Time to Activate the Temporary Protection Directive: Why the directive can play a key role in solving the migration crisis in Europe”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 18 (1), 2016, pp. 1–33

IOM, *Fatal Journeys (Volume 2): Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants*, Tara Brian & Frank Laczko (ed.), Geneva: International Organization for Migration, 2016

IOM, *Fatal Journeys (Volume 3 Part 2): Improving Data on Missing Migrants*, Frank Laczko, Ann Singleton & Julia Black (ed.), Geneva: International Organization for Migration, 2017

IOM, “Missing Migrants Project” [Em linha], disponível em <https://missingmigrants.iom.int/> (consultado a 09.06.2020)

IOM, *World Migration Report 2018*, Marie McAuliffe, & Martin Ruhs (ed.), Geneva: International Organization for Migration, 2018

JN, “Áustria acusa Grécia de agir como “agência de viagens” de refugiados” [Em linha], disponível em <https://www.jn.pt/> (consultado a 10.04.2019)

JURADO, Elena *et al.*, *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation - Final Report*, Brussels: DG Migration and Home Affairs, 2016

KARAGEORGIOU, Eleni, “Solidarity and sharing in the Common European Asylum System: the case of Syrian refugees”, *European Politics and Society*, vol. 17 (2), 2016, pp. 196–214

KINGSLEY, Patrick, *The New Odyssey: The Story of Europe’s Refugee Crisis*, Guardian Faber Publishing, 2016

KOO, John, “Mass Influxes and Protection in Europe: A Reflection on a Temporary Episode of an Enduring Problem”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 20 (2), 2018, pp. 157–181

KÜÇÜK, Esin, “The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: More than window dressing?”, *European Law Journal*, vol. 22 (4), 2016, pp. 448-469

LAGES, Rita, “O princípio jurídico da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-Membros na política de asilo da União Europeia. Anotação ao acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Sala), *República Eslovaca e Hungria/Conselho da União Europeia* (C-643/15 e C-647/15), de 6 de setembro de 2017”, *e-Pública*, vol. 5 (1), 2018. pp. 276-301

LASSEN, Christian K., “Reforming the Common European Asylum Policy (CEAS)”, *Institute for European Policy*, jun. 2017

\_\_\_\_\_, List of Member States' consular presence, representation arrangements and forms of cooperation for the collection of visa applications, collection by Honorary Consuls or outsourcing of the collection of visa applications, as of 1 May 2019, disponível em <https://ec.europa.eu/> (consultado a 04.02.2020)

MAIANI, Francesco, ““Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: Lifting the Drawbridge, Reaching Out Across the Mediterranean, or Going Nowhere?”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 20.09.2019)

MAIANI, Francesco, “The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?”, AA.VV., *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Vincent Chetail, Philippe de Bruycker & Francesco Maiani (ed.), Boston: Brill Nijhoff, 2016, pp. 101-142

MAIANI, Francesco, The Reform of the Dublin III Regulation: Study for the LIBE Committee of the European Parliament, Brussels: Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, 2016

MANDIĆ, Danilo & SIMPSON, Charles M., “Refugees and Shifted Risk: An International Study of Syrian Forced Migration and Smuggling”, *International Migration*, vol. 55 (6) 2017, pp. 73–89

MANDIĆ, Danilo, “Trafficking and Syrian Refugee Smuggling: Evidence from the Balkan Route”, *Social Inclusion*, vol. 5 (2), 2017, pp. 28–38

MENTZELOPOULOU, Maria & LUYTEN, Katrien, “Hotspots at EU external borders: State of play”, updated edition, EPRS briefing, jun. 2018

MNE, *Portugal na União Europeia*, 2017

MORANO-FOADI, Sonia, “Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 19 (3), 2017, pp. 223–254

MORENO-LAX, Violeta, *Europe in Crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding) Offshore Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward*, 12/2015

MORENO-LAX, Violeta, “Solidarity’s reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 24 (5), 2017, pp. 740–762

OBSERVADOR, “ONG acusam UE de cumplicidade nas mortes de migrantes no Mediterrâneo” [Em linha], disponível em <https://observador.pt/> (consultado a 05.01.2019)

OECD, *Ready to Help? Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants*, Paris: OECD Publishing, 2019

OHCHR, *Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Bulgaria*, CCPR/C/BGR/CO/4, 2018

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, “Introdução ao Direito de Asilo”, AA.VV., *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária - 2ª edição*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2017, pp. 45-63, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/> (Consultado a 12.09.2018)

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa: Âmbito de Proteção de um Direito Fundamental*, Coimbra Editora, 2009

OLIVEIRA, Catarina Reis (coord.) & GOMES, Natália, *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2019*, Imigração em Números – Relatórios Anuais 4, Observatório das Migrações, dezembro de 2019

ORWARD, Max, “Why Boat Refugees Don’t Fly! – Factpod #16” [registo vídeo], The Gapminder Foundation

PARLAMENTO EUROPEU, “A crise de migração na UE em números” [Em linha], disponível em <http://www.europarl.europa.eu/> (consultado a 22.01.2019)

PARLAMENTO EUROPEU, “Fichas temáticas sobre a União Europeia: Política de Asilo” [Em linha], disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/> (consultado a 14.02.2020)

PARLAMENTO EUROPEU, “PE apela à criação de vistos humanitários para travar perda de vidas humanas” [Em linha], disponível em <https://www.europarl.europa.eu/> (consultado 04.02.2020)

PEERS, Steve, “Do potential asylum-seekers have the right to a Schengen Visa?”, *EU Law Analysis*, 2014, disponível em <http://eulawanalysis.blogspot.com/> (consultado a 04.02.2020)

PEERS, Steve *et al.*, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, 2<sup>nd</sup> Revised Edition, Brill|Nijhoff, 2015

PEERS, Steve, “From Black Market to Constitution: The Development of the Institutional Framework for EC Immigration and Asylum Law”, AA.VV., *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Steve Peers & Nicola Rogers (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 19-45

PEERS, Steve, “The Organisation of EU asylum law: the latest EU asylum proposals”, *EU Law Analysis*, 2016, disponível em <http://eulawanalysis.blogspot.com/> (consultado a 26.06.2019)

PIÇARRA, Nuno, “Anotação e comentário ao artigo 78º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, PORTO, Manuel Lopes & ANASTÁCIO, Gonçalo, *Tratado de Lisboa Anotado e Comentado*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 403-410

PIÇARRA, Nuno, “A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo”, *e-Pública*, vol. 3 (2), 2016

PIÇARRA, Nuno, “Espaço de liberdade, segurança e justiça e “método comunitário”: Uma relação finalmente estabilizada pelo Tratado de Lisboa?”, AA.VV., *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: desenvolvimentos recentes*, Constança Urbano de Sousa (coord.), Lisboa: Edual, 2014, pp. 9-41

POLLET, Kris, “All in vain? The faith of EP positions on asylum reform after the European elections”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2019, disponível em <http://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 03.01.2019)

PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, “The «Dublin IV» - Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights?”, *Sui-generis*, 2017, pp. 61-67

PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Mecanismo Nacional de Prevenção - Relatório à Assembleia da República 2018*, Lisboa: Provedor de Justiça, 2018

RADJENOVIC, Anja, *Reform of the Dublin system*, 3<sup>rd</sup> Ed., Brussels: European Parliamentary Research Service, 2019

RADJENOVIC, Anja, *Resettlement of refugees: EU framework*, 4<sup>th</sup> Ed., Brussels: European Parliamentary Research Service, 2019

REITANO, Tuesday, ADAL, Laura & SHAW, Mark, *Smuggled Futures: The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, Geneva: The Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2014

RODRIGUES, José Noronha & ANDRADE, Ana Beatriz, “A Protecção Internacional e o Instituto De Asilo na União Europeia”, *JULGAR Online*, 2019, disponível em <http://julgar.pt/> (consultado a 28.06.2019)

RODRIGUES, Ricardo J. & OLIVEIRA, Rui, "Na Bulgária, caçar refugiados é um desporto" [Em linha], disponível em <https://www.dn.pt/> (consultado a 18.02.2019)

ROJO, David F., “From EASO to the European Agency for Asylum: “Business as Usual?””, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 04.02.2020 )

SOUSA, Constança Urbano de, “Os desafios da União Europeia: Segurança e Mobilidade”, III Congresso Internacional do OBSERVARE, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 19 de maio de 2017, disponível em <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4168> (consultado a 10.07.2019)

THIELEMANN, Eiko, “Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56 (1), 2018, pp. 63–82

TRAUNER, Florian, “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure”, *Journal of European Integration*, vol. 38 (3), 2016, pp. 311-325

TSILIOU, Angeliki, “When Greek judges decide whether Turkey is a Safe Third Country without caring too much for EU law”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018, disponível em <https://eumigrationlawblog.eu/> (consultado a 10.08.2019)

TUBAKOVIC, Tamara, “A Dublin IV recast: A new and improved system?”, *European Policy Brief*, n.º 46, mar. 2017

UNHCR, *Bulgaria as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Bulgaria*, 2014

UNHCR, *Desperate Journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe’s borders (January-August 2018)*, 2018

UNHCR, “Figures at a glance” [Em linha], disponível em <https://www.unhcr.org/> (consultado a 01.11.2019)

UNHCR, *Hungary as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary*, 2012

UNHCR & IOM, “Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea”, jun. 2018

UNHCR, *Resettlement Handbook*, Geneva: Resettlement Service, Division of International Protection, jul. 2011

UNHCR, *Revisiting the Dublin Convention: Some Reflections by UNCHR in Response to the Commission Staff Working Paper*, jan. 2001

UNHCR, “Syria Emergency” [Em linha], disponível em <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (consultado a 08.06.2019)

UNHCR, “Syria Regional Refugee Response” [Em linha], disponível em <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (consultado a 08.06.2019)

UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018*, 23rd Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva, 12-14 jun. 2017

UNSMIL & OHCHR, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 2018

VAN OORT, Hans *et al.*, *Baseline study on access to protection, reception and distribution of asylum seekers and the determination of asylum claims in the EU*, CEASEVAL Research on the Common European Asylum System, n.º 1, 2018

VITORINO, António, “O futuro da política de asilo na União Europeia”, *Themis*, ano II, n.º 3, 2001

WOLLARD, Catherine, “CEAS reform: Stranded at the European shores?”, *ECRE Weekly Bulletin*, 12 out. 2018, disponível em <https://www.ecre.org/> (consultado a 02.06.2019)

YOUNG, Sophie Capicchiano, “Dublin IV and EXCOM: Aspirational Blunders and Illusive Solidarity”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 19 (4), 2017, pp. 370–39



## **JURISPRUDÊNCIA**

### **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA:**

*Cimade e GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 de setembro de 2012, processo C-179/11

*Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, 17 de fevereiro de 2009, processo C-465/07

*Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 7 de junho de 2016, processo C-63/15

*M.A. e outros c. Secretary of State for the Home Department*, 6 de junho de 2013, processo C-648/11

*N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e outros c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 de dezembro de 2011, processos apensos C-411/10 e C-493/10

*República Eslovaca e Hungria c. Conselho*, 6 de setembro de 2017, Processos apensos C-643/15 e C-647/15

*Saciri e outros c. Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers*, 27 de fevereiro de 2014, processo C-79/13

*Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*, 10 de dezembro de 2013, processo C-394/12

### **TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS:**

*M.S.S. c. Bélgica e Grécia*, 21 de janeiro de 2011, queixa n.º 30696/09

*Tarakhel c. Suíça*, 4 de novembro de 2014, queixa n.º 29217/12

*Khlaifia e outros c. Itália*, 1 de setembro de 2015, queixa n.º 16483/12

*N.D. e N.T. c. Espanha*, 3 de outubro de 2017, queixas n.ºs 8675/15 e 8697/15

*M.A. e outros c. Lituânia*, 11 de dezembro de 2018, queixa n.º 59793/17

## **DOCUMENTOS**

Conclusões do Conselho Europeu, 18-19/02/2016 (EUCO 1/16)

Conclusões do Conselho Europeu, 22-23/06/2017 (EUCO 8/17)

Conclusões do Conselho Europeu, 19/10/2017 (EUCO 14/17)

Conclusões do Conselho Europeu, 28/06/2018 (EUCO 9/18)

Conclusões do Conselho JAI, 20/07/2015

Commission Recommendation (EU) 2017/1803 of 3 October 2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection (notified under document C(2017) 6504)

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, COM (2019) 481 final

Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional

Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia

Diretiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de junho de 2001 que completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985

Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento

Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar

Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida

Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)

Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)

Documento P8\_TA (2015)0176, “Conselho Europeu extraordinário (23 de abril de 2015) - Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo”, 29 de abril de 2015

Documento n.º A8-0316/2017, “Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho”, 19 de outubro de 2017

Documento n.º A8-0345/2017, “Relatório sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)”, 6 novembro de 2017

Documento n.º 9520/18, “Debate de orientação/Relatório intercalar da Presidência para o Conselho sobre a Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e de Reinstalação”, 30 de maio de 2018

Documento n.º A8-0250/2018, “Relatório sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União assenta”, 4 de julho de 2018

Documento n.º A8-0423/2018, “Relatório que contém recomendações à Comissão sobre os vistos humanitários”, 4 de dezembro de 2018

Documento n.º 6600/19, “Relatório intercalar da Presidência para o Conselho sobre a Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e de Reinstalação”, 26 de fevereiro de 2019

Documento SP (2019)149, “Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas”, 1 de abril de 2019

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou por um apátrida (reformulação)», 2 de fevereiro de 2017

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação), COM (2016) 270 final

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010, COM (2016) 271 final

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do [Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos

de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de pedidos de proteção internacional apresentados num dos Estados-Membros por nacionais de países terceiros ou apátridas], da identificação de nacionais de países terceiros ou apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação), COM (2016) 272 final

Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria a Agência da União Europeia para o Asilo e revoga o Regulamento (UE) n.º 439/2010, COM (2018) 633 final

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, COM (2016) 468 final

Reasoned opinion of the Italian Senate on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 8 de novembro de 2016

Recomendação (UE) 2015/914 da Comissão de 8 de junho de 2015 relativa a um regime de reinstalação europeu

Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos

Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro

responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação)

Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação)

Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho

Regulamento de Execução (UE) n.º 801/2014 da Comissão de 24 de julho de 2014 que estabelece o calendário e outras condições de execução relacionadas com o mecanismo de afetação de recursos para o programa de reinstalação da União ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho

Regulamento (UE) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à

obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (codificação)

Regulamento (UE) 2019/1155 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos

Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624

Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifteenth report on relocation and resettlement, COM (2017) 465 final

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO.....</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1. O asilo na União Europeia: concretização do SECA.....  | 4         |
| 1.2. Principais instrumentos jurídicos.....   | 6         |
| 1.3. O pilar fundamental do SECA: Regulamento de Dublin III.....  | 7         |
| 1.3.1. A necessidade de Dublin e os seus princípios estruturantes.....  | 9         |
| <b>2. RUTURA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO.....</b>   | <b>11</b> |
| 2.1. A crise de migração na Europa.....   | 12        |
| 2.1.1. Rotas migratórias.....   | 14        |
| 2.1.2. Crise no mediterrâneo.....   | 15        |
| 2.1.3. Decisões de asilo na EU.....   | 17        |
| 2.1.4. Acesso ao território e ao procedimento de asilo.....   | 17        |
| 2.2. Deficiências estruturais do sistema em tempos de crise migratória....  | 19        |
| 2.2.1. Distribuição desigual de responsabilidades.....  | 20        |
| 2.2.2. Movimentos Secundários.....  | 23        |
| 2.2.3. Desrespeito pelos direitos dos refugiados.....   | 25        |
| 2.3. Crise de solidariedade.....  | 29        |
| 2.3.1. Possibilidade de ativação da Diretiva “Proteção Temporária” no<br>contexto da crise migratória de 2015-16..... | 32        |
| 2.3.2. As medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia.....  | 34        |
| <b>3. REFORMA DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO.....</b>  | <b>39</b> |
| 3.1. Sete propostas legislativas da Comissão.....   | 40        |
| 3.2. Dublin IV.....   | 41        |
| 3.2.1. Principais mudanças visadas.....   | 42        |
| 3.2.2. Análise crítica.....   | 47        |
| 3.2.2.1. Quanto ao objetivo de reforçar a solidariedade entre<br>Estados-Membros.....                                 | 47        |
| 3.2.2.2. Quanto ao objetivo de salvaguardar os direitos dos<br>requerentes de asilo.....                              | 50        |



|   |     |
|---|-----|
| 3.2.2.3. Considerações finais.....  | 55  |
| 3.3. À procura de consenso.....   | 57  |
| 3.3.1. O Conselho Europeu de 28 de junho de 2018.....                                   | 60  |
| 3.3.1.1. Centros controlados na EU.....   | 61  |
| 3.3.1.2. Plataformas de desembarque regionais.....                                      | 64  |
| 4. RUMO A UMA POLÍTICA COMUM DE ASILO MAIS HUMANA,<br>EQUITATIVA E EFICAZ.....          | 70  |
| 4.1. Sugestões para melhorar Dublin IV.....   | 71  |
| 4.1.1. Em termos da alocação de responsabilidades.....                                  | 72  |
| 4.1.2. Em termos das garantias e direitos fundamentais dos requerentes<br>de asilo..... | 76  |
| 4.2. Vias de acesso seguro.....   | 80  |
| 4.2.1. Reinstalação.....  | 83  |
| 4.2.1.1. Esforços de reinstalação à escala da UE.....                                   | 83  |
| 4.2.1.2. Quadro Permanente de Reinstalação.....   | 86  |
| 4.2.2. Vistos Humanitários.....   | 88  |
| 4.3. Criação de uma verdadeira agência da UE para o asilo.....                          | 91  |
| CONCLUSÕES.....   | 93  |
| BIBLIOGRAFIA.....   | 97  |
| JURISPRUDÊNCIA.....   | 111 |
| DOCUMENTOS.....   | 112 |